

Alkotmánybíróság részére

Budapest

Tisztelt Alkotmánybíróság!

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG	
Ügyszám: II/ 0 2 2 8 0 - 0 / 2021	
Érkezett: 2021 JÚN 04.	
Példány: 1	Kezelőiroda:
Melléklet: 8 db	<i>lu</i>

Alulírott országgyűlési képviselők (kapcsolattartó: dr. Keresztes László Lóránt, értesítési cím: 1358 Budapest, Széchenyi rakpart 19.) az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e) pontja és az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 24. § (1) bekezdése alapján kezdeményezzük azt, hogy a tisztelt Alkotmánybíróság állapítsa meg, hogy

a) a közfeladatot ellátó közérdekű vagyonkezelő alapítványokról szóló 2021. évi IX. törvény (a továbbiakban: Tv.) 1. § (2) bekezdése, 2. § (3) bekezdése, 3. § (1) bekezdés a) pontja, 3. § (5) bekezdése, 4. § (5) bekezdése, 4. § (6) bekezdés második mondata, 5. § (2) bekezdése, 7. §-a, 8. § (1), (2) és (5) bekezdése, 10. § (6) bekezdése, 15. §-a, 16. § (3)-(4) bekezdése, 32. § (1) bekezdése és 1. melléklete ellentétes az Alaptörvény B. cikk (1) és (3) bekezdésével, C) pont (1) bekezdésével és 38. cikk (1) bekezdésével, valamint ezekkel összefüggésben a X. cikk (1) bekezdésével,

b) a Tv. egésze – az a) pont szerinti indítványban megjelölt alaptörvényellenes rendelkezésekkel való szoros tartalmi összefüggésre tekintettel – ellentétes az Alaptörvény B. cikk (1) és (3) bekezdésével, C) pont (1) bekezdésével és 38. cikk (1) bekezdésével, valamint ezekkel összefüggésben a X. cikk (1) bekezdésével,

c) a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény 85. § (5a) bekezdése és 87. § (2a) bekezdése, az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény 80. § (2a) bekezdése, a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény 95. § (11a) bekezdése, 182. § (3) bekezdése, 225. § (2a) bekezdése, valamint a különleges jogállású szervekről és az általuk foglalkoztatottak jogállásáról szóló 2019. évi CVII. törvény 51. § (5a) és (10a) bekezdése ellentétes az Alaptörvény B. cikk (1) és (3) bekezdésével, C) pont (1) bekezdésével és 38. cikk (1) bekezdésével, valamint ezekkel összefüggésben a X. cikk (1) bekezdésével

ezért azokat a kihirdetésükre visszamenőlegesen semmisítse meg.

1. A közfeladatot ellátó közérdekű vagyonkezelő alapítványokról szóló 2021. évi IX. törvény és a hozzá kapcsolódó törvények lényeges tartalmának összefoglalása

1.1. Az Országgyűlés a Tv.-t 2021. április 27-én fogadta el a T/15710. számú törvényjavaslat alapján, azt követően, hogy azt együttesen tárgyalta meg a felsőoktatás szabályozására vonatkozó és egyes kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2021. évi VIII. törvényként elfogadott, egyebek között már korábban létrehozott alapítványokra vonatkozó törvényeket a Tv. szabályaihoz igazító

törvénymódosítás-csomaggal, továbbá tizenhét másik, egyes közfeladatot ellátó közérdekű vagyonkezelő alapítványokat statuáló, illetve részükre vagyont juttató törvénnyel¹. A 2021. évi törvények számozásban a VIII-XXVI. közötti sorszámot kapó, a Magyar Közlöny 2021. évi 75. számában kihirdetett törvénycsomag 31 állami alapítású, illetve 2, az állam csatlakozása mellett működő közfeladatot ellátó közérdekű vagyonkezelő alapítványt hoz létre, illetve a más formában már ezt megelőzően is működő alapítványok esetében alakít át a Tv. szerinti működési formába.

A sok száz milliárd forintos, a Tv. szerinti 600 millió forintos tőkeminimumot az alapítványok többsége esetében sokszorosan meghaladó, a működtetett közintézmények és egyéb jogi személyek kezelésében lévő állami ingatlanok mellett kiemelkedően nagy értékű állami értékpapír- és ingatlanvagyon is magában foglaló állami vagyonjuttatás címzettjei minden esetben a Tv. 1. mellékletében név szerint felsorolt alapítványok. Ezek közül 21 korábban állami fenntartású, ám a felsőoktatási törvénynek a 2021. évi VIII. törvénnyel megtörtént módosítása után már kivétel nélkül nem állami felsőoktatási intézményként működő egyetemek fenntartását végzi, míg a fennmaradók – részben szintén korábban állami fenntartásban álló intézmények fenntartóiként – egyéb oktatási, kulturális, örökségvédelmi, tehetséggondozási, illetve karitatív feladatokat látnak el e formában, közfeladatként.

A Tv. 3. § (1) bekezdése ugyan három együttes feltételt (a törvény mellékletében való nevesítés, állami vagyonjuttatás, illetve a közfeladatot ellátó közérdekű vagyonkezelő alapítványként való bírósági nyilvántartásba vétel) szab a jogállás megszerzéséhez, azonban ezek közül az első kettő már a törvénycsomag elfogadásával teljesült, a bírósági nyilvántartásba vétel pedig – a működési modell lényegében teljes törvényi meghatározottságára tekintettel – tisztán regisztratív, tartalmi kontrollra nyilvánvalóan nem alkalmas aktus.

1.2. A törvénycsomag alkotmányjogi előzményeihez tartozik, hogy az Alaptörvény kilencedik módosítása 2020. december 23-i hatálybalépéssel az Alaptörvény 38. cikkét a következő (6) bekezdéssel egészítette ki: *„A közfeladatot ellátó közérdekű vagyonkezelő alapítvány létrehozásáról, működéséről, megszüntetéséről, valamint közfeladata ellátásáról sarkalatos törvény rendelkezik.”*

Az Alaptörvény kilencedik módosításának általános indokolásából és a 7. cikkhez fűzött indokolásból a jogalkotói szándékról az derül ki, hogy az Országgyűlés mint alkotmányozó *„a közjogi és a magánjogi viszonyok elválasztása mellett”* hitet téve kívánta létrehozni a jogintézményt *„a hosszú*

¹ Az érintett törvényjavaslatok száma: a T/15711, T/15712, T/15713, T/15714, T/15715, T/15716, T/15717, T/15718, T/15719, T/15720, T/15721, T/15722, T/15723, T/15724, T/15725, T/15726 és T/15727, valamint a kapcsolódó törvénymódosításokat tartalmazó T/15728.

távú társadalmi folyamatok stabilitása és a jogbiztonság érdekében”. Az indokolásban kifejezetten deklarálja, hogy a sarkalatosági követelmény ezen alapítványok létrehozására és megszüntetésére, belső szervezetére, a jogi személy szerveinek egymáshoz való viszonyára és a tisztségviselők jogköreire korlátozódik. A követelmény indokaként pedig a politikai konszenzus és a mindenkori kormánytól való függetlenség garanciáinak megteremtését jelölték meg az önállóan gyakorolható alkotmányozó többség határán álló – a támadott törvénycsomag elfogadásakor széleskörű konszenzust a legkevésbé sem kereső – kormánypártok.

Az Alaptörvény 38. cikk (6) bekezdésből ugyanakkor nem következik törvényalkotási kötelezettség egyetlen közfeladatot ellátó közérdekű vagyonkezelő alapítvány létrehozására sem: még az alaptörvény-módosítás indokolása sem nevesít olyan közfeladatokat, amelyekre ezt a formát kellene alkalmazni, igaz, arra sem utal, hogy bármely közfeladat esetében ez a forma tilalmazott lenne. Az Alaptörvény tételes rendelkezéseiből ezért az is nyilvánvaló, hogy bármely közfeladat ellátása nem adható át általában magánjogi szervezeteknek vagy konkrétan az alapítványoknak, hiszen ez az Alaptörvény tételes rendelkezéseivel telepített feladatok esetében eltérő alaptörvényi szabály hiányában e rendelkezésekkel nyilvánvalóan ellentétes lenne. Ezzel kapcsolatos iránymutatást tartalmaz a 3/2014. (I. 21.) AB határozat. Ebben a határozatában az Alkotmánybíróság lefektette, hogy *„a magánszereplőkre delegált közhatalom-gyakorlás számos esetben a csekélyebb érdekérvényesítési képességgel rendelkező emberek magánszféráját veszélyezteti, illetve az alapjogok gyakorlását fenyegeti - ezáltal a politikai közösség kohézióját és az állam hatékony működését gyengíti -, ezért az Alkotmánybíróságnak minden hasonló esetben szigorúan kell vizsgálnia, hogy a közhatalom magánosítása az alkotmányosság keretein belül maradt-e.*” Az alaptörvényi szabályból emellett nem következik és az indítványozók szerint abból közvetve sem vezethető le sem az alapítványok belső szervezeti kialakítása, sem azoknak az állammal mint alapítóval való, a Tv. szerinti viszonya.

A törvényalkotónak tehát az Alaptörvény 38. cikk (6) bekezdése szerint megalkotott törvényi tartalom kialakítása során is meg kell – meg kellett volna – tartania minden, a közfeladatok meghatározásával és az ezekre vonatkozó döntési jogkörök gyakorlásával kapcsolatos alkotmányossági követelményt. Az, hogy a jogintézmény elnevezése és az alaptörvény-módosítás általános indokolása magánjogi intézményre utal (az Alaptörvény egyéb rendelkezései alapítványokat nem említene), illetve hogy az elnevezés – az Alaptörvény által más érdemi rendelkezésben szintén nem használt – „közfeladatot ellátó”. illetve „vagyonkezelő” jelzőket is tartalmazza, még a jogintézmény koncepcionális sajátosságait sem determinálja, hiszen a törvényalkotót az alkotmányszöveg nem köti hozzá a

magánjog törvényi szintű szervezeti szabályaihoz, és végképp nem kötelezi az azoktól való lényegi, az alapítótól való teljes függetlenséget biztosító eltérések meghatározására.

1.3. A Tv. röviden és a jelen indítvány szempontjából releváns tartalomra koncentrálnak úgy foglalható össze, hogy a 33 alapítványhoz a fenti alaptörvényi rendelkezésre hivatkozva sarkalatos törvényi rendelkezésként elfogadott szabályok egyedileg más és más tartalommal telepítenek közfeladatokat, köztük nevesített, korábban állami intézmények fenntartását. E közfeladatokat maga a közfeladatot ellátó közérdekű vagyonkezelő alapítvány látja el, amiből a feladatok jelentős része – köztük például a Tv. 23. §-a szerinti klinikai központok fenntartása – esetében azok jellegénél fogva az is nyilvánvalóan következik, hogy ugyanezen feladatot a továbbiakban az állam maga nem láthatja el. A közfeladatok ellátásához az alapítványnak fel kell használnia a törvénycsomag által nyújtott – egyes esetekben ezt megelőző, ám szintén külön törvényekben megalapozott – állami vagyonyuttatást. A törvény rögzíti azt is, hogy *„Magyarország mindenkori költségvetésének tervezésekor előresorolt tényező a közfeladatot ellátó közérdekű vagyonkezelő alapítványok vagyonkezelés útján történő, illetve a közfeladat ellátásához közvetlenül szükséges finanszírozási feltételeinek a biztosítása”* [Tv. 1. § (4) bekezdés].

A közfeladati jelleg fenntartása, illetve az egyes konkrét – a huszonegy egyetem mellett például a Petőfi Irodalmi Ügynökség és a Millenáris Park irányítását is magában foglaló – közfeladatok megfogalmazásából fakadó, sarkalatos szabályokkal védett kitüntetett szerepük ellenére azonban az alapítványokat a Tv. tisztán magánszervezetként és a magánautonómia alanyaiként tételezi. A Tv. 1. § (2) bekezdése szerint az állam az alapítványok társadalmi értékteremtő szerepének elismerése és közfeladat-ellátásuk, céljaik megvalósulása érdekében *„védi a közfeladatot ellátó közérdekű vagyonkezelő alapítványok, mint sajátos magánjogi jogalanyok jogintézményét és magánjogi autonómiáját, és biztosítja a működésükhöz szükséges jogszabályi környezet, ideértve azok szervezeti, vagyoni és működési függetlenségét”*.

Magánjogi jogalanyiságot természetesen alkotmányosan teremthet a törvényalkotó bármely, az állam által létrehozott szervezetnek, ilyenekkel a forgalmi viszonyok alanyaiként maguk a szűken vett állami szervek is rendelkeznek. A magánjogi jogállás és a közfeladatok ellátásában való részvétel is számos módon összehangolható a valóban magántulajdonban álló feladatellátók esetén. A Tv. és az abban rögzített modell – ahogy a Tv. általános indokolása egy kivételesen őszinte pillanatban fogalmaz – *„korszerű és unikális”* jellege azonban abban rejlik, hogy az állam jogalkotóként, intézményfenntartóként és a nemzeti vagyon kezelőjeként, azaz három közjogi, a magánjog által meg nem határozott minőségében, tőle független szereplők bármiféle érdemi részvétele nélkül – rosszabb

esetben az érintettek tiltakozása ellenére – alakít ki egy alapítványinak nevezett intézményrendszert. A hivatalban lévő kormány mint alapító által kiválasztott kuratóriumi tagok, felügyelőbizottsági tagok és alapítványi vagyonellenőrök, valamint az ezek által kiválasztott tisztségbeli utódaik pedig örök időkre jogot nyernek az alapítványok irányítására, hiszen a Tv. – az alább részletezett, a Tv. támadott rendelkezéseiben szereplő módon – lehetővé teszi az alapítói jogoknak a kuratóriumra való átruházását a Ptk. 3:394. § szerinti korlátozások nélkül, ennek hiányában is széles körben biztosít a kuratóriumnak lehetőséget az alapító okirat módosítására, illetve kifejezetten e három szervhez telepíti a tisztségekben történő üresedés esetén az új tagok, illetve tisztségviselők megválasztásának jogát. Önmagában abból tehát, hogy ezen alapítványokat az állam nem a tisztségbe ültetett miniszterek, államtitkárok, kormánybiztosok és polgármesterek magánvagyonából, hanem a nemzeti vagyonból hozta alapítóként létre, annyi fenntartott jog és jövőbeli állami döntési jogkör sem következik, mint amivel egy magánalapítvány alapítója akkor is mindenképpen rendelkezik, ha csak a törvényi minimumot kíván az alapítás után foglalkozni az alapítvány ügyeivel. A szabályozás így nyíltan szakít annak – a jogállamiság követelményéből következő – elvnek az elismerésével, hogy repetitív választásokon alapuló alkotmányos demokráciában nincsenek megváltozhatatlan döntések.

1.4. A Tv. szerinti, a közfeladatot ellátó közérdekű vagyonkezelő alapítvány speciális alapítvány ugyan [hiszen a 2. § (2) bekezdés alapján a Tv. eltérő rendelkezése hiányában arra a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény alapítványra vonatkozó szabályait kell alkalmazni], azonban neve ellenére nem (közérdekű) vagyonkezelő alapítvány, hiszen – ahogy azt a Tv. 2. §-ához fűzött indokolás is rögzíti – a vagyonkezelő alapítványokról szóló 2019. évi XIII. törvény (a továbbiakban: Vattv.) szabályait rá nem kell alkalmazni. Ennek megfelelően a közfeladatot ellátó közérdekű vagyonkezelő alapítványra „unikális” szabályok vonatkoznak, amelyek sem a bárki által bármely jogszerű célra alapítható magánalapítványokkal, sem a bárki által 600 millió forint tőkeminimum felett bármely jogszerű célra alapítható vagyonkezelő alapítványokkal, sem pedig az utóbbiakon belüli, de szintén bárki által a Vattv. 4. § szerinti közérdekű célra alapítható közérdekű vagyonkezelő alapítványokkal nem képeznek egységes szabályozási kört (nem képeznek homogén csoportot az egyenlőségi szabály alkalmazása szempontjából).

A létrehozott alapítványok valójában nem magánszervezetek, hanem a közfeladat-ellátás új formái, amelyek esetében védendő magánautonómiáról nem is lehet szó, hiszen azokat az állam (a hivatalban lévő kormány) hozza létre. A kormányfő a saját minisztere által egy személyben felügyelt, semmilyen normatív és a politikai közösség számára nyilvános alappal nem bíró kiválasztási folyamatról azt nyilatkozta, hogy *„[n]agyon helyes és jó, hogy éppen most, amikor nemzeti kormányunk van, most*

állítjuk hosszú távon is kiszámítható pályára az egyetemeket, mert így megmaradnak a nemzeti érdek és a nemzeti gondolat körében”².

Éppen a kuratóriumi, felügyelőbizottsági, alapítványi vagyonellenőri posztoknak aktív politikusokkal való feltöltése a másik fontos eltérés a rendes alapítványi működéstől, de még a Vattv. szerinti vagyongazdálkodó alapítványi működéstől is: a törvénycsomag – az alább az indítványban részletesen kifejtett és támadott szabályokkal – a közjogi és támogatási összeférhetlenségi követelményeket teljes egészében feloldja a Tv. szerinti alapítványi posztokra. Azt, hogy – csak a rendes összeférhetlenségi követelményektől való legextrémebb eltéréseket példaként hozva – miniszterként vagy országgyűlési képviselőként be lehet tölteni egy alapítványi tisztséget, sok mindent jelezhet a magyar alkotmányos rendszerben, de azt biztosan nem, hogy a törvényalkotót a kormányzattól való függetlenség és a politikai konszenzusteremtés igénye vezette volna az alaptörvény-módosítás indokaként felhozott elvek közül.

1.5. A Tv. indokolása az alkotmányos értékek közül a jogbiztonság érvényre juttatását említi konkrétan mint a szabályozást megalapozó követelményt, méghozzá úgy, hogy – most kapott feladataik folytán – *„ezek a jogalanyok kiemelt szerepet töltenek be a magyar jogrendszerben, így működésük hosszú távú stabilitása a jogbiztonság alkotmányos elvéből fakadó követelmény”*. Nyilvánvaló ugyanakkor, hogy a jogbiztonság alkotmányos értéke ilyen módon nem kapcsolható szervesen egy éppen létrehozott jogalanytípus szabályozásának „köbe véséséhez”, hanem éppen ellentétes a jogbiztonsági követelményt megalapozó jogállamisággal. Abban az esetben pedig különösen nem beszélhetünk jogbiztonsági szempont érvényesítéséről, ha a törvényalkotó a sarkalatos szabályok közé tervezett joghézagokat (összeférhetlenségi kivételek, személyi követelmények, a tisztségviselők kiválasztására vonatkozó eljárási szabályok hiánya) és az alapítványok tisztségviselőit jogilag nem kötött döntésekre feljogosító rendelkezéseket is elhelyez, ahogy azt például a Tv. 10. § (6) bekezdése az időközben megváltozott körülményekre tekintettel az alapító okirat módosítására a kuratóriumot az alapító okirat ezt megengedő rendelkezése hiányában is felhatalmazó rendelkezéssel teszi. Egy önkényes jogalkalmazást és hatalmi visszaéléseket nyilvánvalóan lehetővé tevő szabályozás hosszú távú stabilitásának megteremtése nemhogy nem fakad a jogbiztonságból, hanem annak a tartós hiányát eredményezi.

² Orbán Viktor miniszterelnök péntek reggeli interjúja a Kossuth Rádióban, 2021. április 30.

2. Az indítványban elsődlegesen támadott törvényi rendelkezések részletes bemutatása

2.1. *A közfeladatot ellátó közérdekű vagyonkezelő alapítványok közjogi jellegének teljes felszámolását megvalósító szabályok*

Tv. 1. § (2) Az állam az (1) bekezdésben foglaltak érvényre juttatása érdekében védi a közfeladatot ellátó közérdekű vagyonkezelő alapítványok, mint sajátos magánjogi jogalanyok jogintézményét és magánjogi autonómiáját, és biztosítja a működésükhöz szükséges jogszabályi környezet, ideértve azok szervezeti, vagyoni és működési függetlenségét.

Tv. 2. § (3) Ha jogszabály e törvény hatályba lépését követően az Alaptörvény 38. cikk (6) bekezdésében meghatározott tárgykört érint – ideértve azt is, ha az ellátott közfeladatra vonatkozó részletszabály a közfeladat lényeges tartalmával függ össze –, akkor a közfeladatot ellátó közérdekű vagyonkezelő alapítvány vonatkozásában azt csak akkor lehet alkalmazni, ha azt törvény – sarkalatos rendelkezéssel – elrendeli.

Tv. 3. § (5) Az alapítványra nem kell alkalmazni a Ptk. 3:379. § (1) és (2) bekezdésében, továbbá az egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról szóló 2011. évi CLXXV. törvény (a továbbiakban: Ectv.) 2. § 7. pontjában, 17. § (1) bekezdésében és 23. §-ában foglalt rendelkezéseket. Az alapítvány céljainak, közfeladatának, közérdekű tevékenységének megvalósítását szolgáló gazdasági tevékenységet végez, így különösen az alapító által rendelt, az alapítványhoz csatlakozók által juttatott, valamint az egyéb forrásból származó vagyont kezel.

Tv. 5. § (2) Közérdekű célnak minősül az alapítvány 1. mellékletben meghatározott közfeladata, illetve a nevelési-oktatási, tehetséggondozási, felsőoktatási, alap- és alkalmazott kutatási, egészségügyi, karitatív, szociális, család-, gyermek- és ifjúságvédelmi, kulturális, amatőr- és ifjúsági sporttevékenységek, nemzeti kultúra megőrzése, a hagyományvédelem szempontjából értékkel bíró életmód megőrzésére irányuló tevékenységek, egyházak tevékenységének segítése, támogatása, a tudományos tevékenység, a környezetvédelem, klímavédelem, fenntarthatóság és körkörös gazdaság céljainak elérését támogató tevékenységek, örökségvédelem, az épített és természeti kultúra, környezet védelme, illetve ezek körébe tartozó építmények, területek kulturális célú látogathatóságának, megismerhetőségének biztosítása, e bekezdés szerinti célok elérésére létrehozott civil szervezetek vagy nonprofit gazdasági társaságok finanszírozása, illetve támogatása vagy ilyen tevékenységet ellátó intézmények, jogi személyek fenntartása és működtetése.

Tv. 16. § (3) A közfeladat-ellátás hosszú távú, kiszámítható biztosításához fűződő közérdekre figyelemmel a közfeladat az alapítványtól el nem vonható, és annak ellátásával az alapítvány nem hagyhat fel.

(4) Új közfeladatot megállapítani, a közfeladatot módosítani vagy közfeladat ellátásáról lemondani sarkalatos törvény felhatalmazása alapján az alapító okirat módosításával lehet.

Tv. 32. § (1) E törvény az Alaptörvény 38. cikk (6) bekezdése alapján sarkalatosnak minősül.

A Tv. e szabályai és 1. melléklete sarkalatos szabályokkal szerveznek ki magánjogi jogalanyként létrehozott szervezetek számára közfeladatokat úgy, hogy azok megváltoztatásától elzárják a mindenkori országgyűlési többséget. A Tv. 2. § (3) bekezdése az Alaptörvény 38. cikk (6) bekezdésén lényegesen túllépő körben, az alaptörvény-módosítás szövegével és fenti 1.2. pontban hivatkozott indokolásával is ellentétesen terjeszti ki a sarkalatos szabályozási követelményt, egy sajátos alkalmazási feltételt szabva a közfeladatok lényeges tartalmával összefüggő részletszabályok meghatározásához, ami lényegében bármely, a Tv.-től különböző jogszabályon felül helyezi az alapítványokat, ha attól el kívánnak térni. A közfeladat visszavételéhez azonban még a sarkalatos törvény módosítása sem elég, hiszen a Tv. 16. § (4) bekezdése ehhez az alapító okirat módosítását, azaz – ahogyan az a következő alpontban kifejtettekből kitűnik – az alapítvány kuratóriumának a döntését is előírja. Ez azt jelenti, hogy a jövőbeli parlamentek döntési jogát e tárgyban a szabályozás teljesen elvonja.

A közfeladatok ellátásával kapcsolatos közjogi korlátok megszüntetését a közfeladatok kiszervezése mellett az teszi teljessé, hogy a közfeladatot ellátó közérdekű vagyonkezelő alapítványok a Tv. 3. § (5) bekezdése alapján mentesek minden, az alapítványok gazdasági tevékenységére egyébként irányadó korlátozás alól. Nem alkalmazhatók rájuk a Ptk.-nak és a civil szervezetek működéséről és támogatásáról szóló 2011. évi CLXXV. törvénynek azok a szabályai, amelyek a gazdálkodási tevékenységet az alapítványi cél megvalósításával közvetlenül összefüggő körre korlátozzák, illetve az ebből eredő bevételt az éves bevétel 60%-ában maximálják. A Tv. ezek helyett érdemi követelményeket nem támaszt, hiszen a gazdálkodási tevékenység legalább közvetve biztosan hozzáköthető egy cél vagy közfeladat szolgálatához, de legrosszabb esetben egy, a Tv. 17. § (3) bekezdés c) pontja alapján a kuratórium döntése alapján is bármikor szabadon vállalható egyéb közérdekű tevékenységhez.

Ugyancsak a *sui generis* jogállásból és a tisztán magánjogi jogállás törvényi tételezéséből következik az is, hogy a közfeladatot ellátó közérdekű vagyonkezelő alapítványok közfeladat-ellátásának nincs valós kontrollja. Célszerűségi és eredményességi szempontból senki sem ellenőrzi a tevékenységüket (és ezen szempontok alapján elszámolniuk senkinek sem kell), törvényességi ellenőrzésük pedig ugyanarra a körre terjed ki, mint a valódi civil szervezetként működő magánalapítványoké.

2.2. A kuratórium feljogosítása az alapítói jogok gyakorlására és az alapító okirat módosítására

Tv. 4. § (5) Ha az alapító az alapítói jogok gyakorlását a maga részére fenntartotta és a (4) bekezdés szerinti kötelezettségét a kuratórium erre irányuló írásbeli felszólítása ellenére sem teljesíti, ennek megtörténteig az alapítói jogok gyakorlására a kuratórium jogosult.

(6) Az alapító okiratban foglaltaknak megfelelően az alapító, illetve a csatlakozó az alapítvány részére – az alapításkor vagy csatlakozáskor vállalt és annak megfelelően teljesített vagyonrendelésen felül – további vagyon rendelkezésre bocsátását is vállalhatja egyoldalú írásbeli jognyilatkozattal azzal a céllal, hogy e vagyonjuttatással az alapítvány alapításkor, illetve csatlakozáskor rendelt vagyonát növelje. E vagyonnövelés – ideértve az annak felhasználása körében harmadik személy javára teljesített kifizetést, illetve juttatást is – nem minősül külön törvény szerinti támogatásnak és arra megfelelően alkalmazni kell a (2) és a (4) bekezdést azzal, hogy a 7. § (1) bekezdésében meghatározott esetben az alapító okiratot az alapító jogok gyakorlására kijelölt kuratórium módosítja.

Tv. 7. § (1) Az alapítvány alapítója, illetve csatlakozója az alapító okiratban az alapítói jogok gyakorlására az alapítvány kuratóriumát is kijelölheti, vagy ha az alapítói jogait az alapító okiratban fenntartotta vagy abban arról nem rendelkezett, e jogait az alapítványra átruházhatja. Az alapító, illetve a csatlakozó az alapítói jogok gyakorlására vonatkozó kijelölését, illetve e jogainak átruházását nem vonhatja vissza, az alapítvány kuratóriuma a rá vonatkozó kijelölésről nem mondhat le, az alapítói jog gyakorlására mást nem jelölhet ki, valamint a rá átruházott alapítói jogokat – a (2) bekezdésben foglalt kivétellel – nem ruházhatja át.

(2) Az alapító okirat rendelkezhet akként, hogy az alapító, illetve csatlakozó alapítványban fennálló alapítói jogai a halála, jogutód nélküli megszűnése vagy az alapító okiratban meghatározott feltétel bekövetkezése esetén az alapítványra vagy az alapító okiratban meghatározott személyre szállnak.

(7) Az alapító okirat előírhatja azt is, hogy a kuratórium egyes alapítói jogok gyakorlása tekintetében az alapítványi vagyonellenőr jóváhagyásával vagy véleménye kikérése után döntsön.

Tv. 10. § (6) A kuratórium az alapító okirat módosításának jogát csak akkor gyakorolhatja, ha az alapító, illetve – ha az alapító okirat alapján alapítói jogok gyakorlására jogosult – a csatlakozó erre az alapító okiratban kifejezetten feljogosította, az alapító okirat azonban ennek hiányában is módosítható, ha ezt az időközben megváltozott körülmények vagy jogszabályi követelmények a célok megvalósíthatósága érdekében szükségessé teszik. Az alapító, illetve – ha az alapító okirat alapján alapítói jogok gyakorlására jogosult – a csatlakozó előírhatja azt is, hogy a kuratórium az alapító okiratot mely kérdésekben nem módosíthatja. Ha a jogszabályi változások miatt e kérdésekben a módosítás mégis szükségessé válik, az alapító okirat kuratórium által történő módosításához az alapítványi vagyonellenőr jóváhagyása kell.

Az alapítványi forma lényegi eleme a magyar magánjogban, hogy az alapítványi működésre az alapító befolyása korlátozott, és ezt a Ptk. kogens szabályai közül a vagyoni juttatás visszakövetelésének tilalmától az alapító és hozzátartozói kuratóriumi többségének kizárásáig több is biztosítja. A Ptk. 3:391. § (2) bekezdés a)-b) pontjai és 3:394. §-a ugyan arra is módot adnak, hogy az alapító jogait más személy vagy meghatározott alapítványi szerv gyakorolja, az alapító halála,

jogutód nélküli megszűnése és az alapítói jogok gyakorlásával való végleges felhagyás esetén pedig ez a szerv külön alapítói döntés nélkül is a kuratórium. A Ptk. 3:394. § (3) bekezdése szerint ugyanakkor *„[h]a az alapítvány valamely szerve jogosult az alapítói jogok gyakorlására, a feljogosított alapítványi szerv saját tagjaival és vezetőjével, valamint a szerv ellenőrzésére szolgáló személyekkel kapcsolatos alapítói jogokat nem gyakorolhat”*. Ha e szabályok alapján nincs olyan szerv vagy személy, aki az alapítói jogokat gyakorolhatná, akkor a nyilvántartó bíróság teszi ezt meg.

Ezekben a magánjogban is a prudens, ellenőrizhető szervezeti működés – az igazgatási szervezet elszámoltathatósága, saját magára vonatkozó döntéseinek tilalma – garantálását célzó szabályokon a Tv. több lépcsőben lép túl. Egyrészt a Tv. 7. § (1) bekezdése mind az alapítvány kuratóriumának az alapítói jogok gyakorlására történő alapításkori kijelölését, mind pedig e jogok későbbi átruházását a fenti Ptk.-korlát nélkül teszi lehetővé. Másrészt ezt az alapítói (vagy csatlakozói) jognyilatkozatot ugyanúgy visszavonhatatlanná teszi, mint a Ptk. magát az alapítványrendeletét. Harmadrészt a Tv. 4. § (5) és (6) bekezdése, valamint 10. § (6) bekezdése három speciális esetben is a kuratóriumnak biztosítja az alapítói jogok gyakorlását akkor is, ha az alapítói joggyakorlás visszavonhatatlan átruházása nem történt volna esetleg meg. Mivel ezek közül az utolsó szerint a kuratórium az alapító okirat addigi rendelkezéseiben neki adott felhatalmazás hiányában – sőt, valamivel szűkebb körben annak kifejezett tilalma ellenére is – is módosíthat alapító okiratot, ha ezt az időközben megváltozott körülmények vagy jogszabályi követelmények a célok megvalósíthatósága érdekében szükségessé teszik, aligha képzelhető el, hogy az alapítványi szervezeteknek az alapítói jogokat nélkülözniük kellene.

Mindez viszont azt is jelenti, hogy Tv. az elszámoltathatóságot és minden racionális szervezetalakítási elvet sutba dobva visszavonhatatlanul a kuratóriumra ruház minden alapítói jogkört, amely minden korlát nélkül már nem kezelő szervi, hanem a tulajdonosi jogok teljességét elérő hatáskörösszességet jelent. A Tv. és a statuáló törvényük adta széles kereteken belül ugyanis az alapító okirat módosításával, az alapítványi célokon és közfeladatokon túli közérdekű tevékenység vállalásával vagy a gazdálkodási tevékenység meghatározásával az alapítványi szervek maguk alakíthatják nemcsak az alapítvány operatív működését, de annak működési profilját, szervezetét, stratégiáját is.

2.3. A jövőbeli alapítványi tisztségviselők kooptálása

Tv. 7. § (4) Az alapító okirat eltérő rendelkezése hiányában az alapítvány kuratóriumi és felügyelőbizottsági tagjainak, illetve elnökének kijelöléséről – e tisztségek bármely okból bekövetkező megüresedése esetén – a kuratórium a felügyelőbizottsággal együttesen határoz akként, hogy a

döntéshez a megüresedő tisztség által érintett testületi szerv tagjai többségének szavazata is szükséges, az alapító okirat azonban az e kérdésben való döntéshozatalhoz további minősített többséget is előírhat.

(5) Az alapítvány kuratóriumi és felügyelőbizottsági tagjainak, illetve elnökének személyére vonatkozóan jelölési jogot az alapító okirat az alapítványon kívüli személy, illetve szerv számára is biztosíthat, az erre vonatkozó alapító okirati rendelkezés módosítására azonban a kuratórium a 10. § (6) bekezdésének alkalmazása körében sem jogosítható fel.

(6) Az alapítvány kuratóriumi és felügyelőbizottsági tagjainak, illetve elnökének visszahívásáról a kijelölésükkel azonos módon hozható döntés azzal, hogy a visszahívás joga az alapító okiratban feltételekhez köthető, illetve korlátozható.

Tv. 8. § (1) Az alapító az alapító okiratban alapítványi vagyonellenőrt köteles kijelölni abból a célból, hogy a kuratórium 7. § (1) bekezdése szerinti joggyakorlását és az alapítvány – alapító okiratban meghatározott céljainak és feladatának, e körben különösen a közfeladatának megvalósítását, illetve a megvalósítás forrásának megteremtését szolgáló – vagyonkezelési tevékenységének jogszerűségét az alapítvány ellenőrző szervétől függetlenül figyelemmel kísérje.

(2) Az alapító okiratban az alapítványi vagyonellenőr kijelölésére az alapítvány is feljogosítható, ebben az esetben az alapítványi vagyonellenőr kijelölésének, illetve megbízásának ügyében a kuratórium és a felügyelőbizottság együttesen határoz, a kijelöléshez, illetve a megbízáshoz azonban a nyilvántartó bíróság jóváhagyása szükséges.

(5) Az alapítványi vagyonellenőr halála, jogutód nélküli megszűnése, e tisztségről való lemondása esetén, vagy ha a feladatainak ellátásához szükséges feltételekkel már nem rendelkezik, a vagyonellenőri tisztség betöltésére a (2) bekezdés szerinti rendelkezést kell alkalmazni.

A Tv. rendszerében a legalább öttagú kuratórium, a legalább háromtagú felügyelő bizottság és az alapítványi vagyonellenőr látják el a közfeladatot ellátó közérdekű vagyonkezelő alapítvány vezetését. A három szervnek, illetve tisztségviselőnek ugyan az alapfeladataik egymástól elkülönülnek, de éppen a legfontosabb személyi és szervezeti döntések tekintetében hoz létre közöttük a törvény – nyilván a demokratikus deficit hiányát érzékelve – a legkülönbözőbb osztott döntési formációkat az alapítványi vagyonellenőr egyetértésével meghozott kuratóriumi döntéstől a kuratórium és a felügyelő bizottság együttdöntésén át az egyhangú kuratóriumi döntésig. A különböző döntési formációk ugyanakkor nem változtatnak azon, hogy minden alapítványi tisztségviselő kijelölése alapítói döntés az alapítványi szervezet létrehozásakor (igaz, az alapítványi vagyonellenőré csak főszabály szerint), ugyanakkor a már létrejött szervezet a megüresedő kuratóriumi és felügyelőbizottsági helyek, valamint elnöki posztok betöltéséről – az alapító okirat eltérő rendelkezése hiányában – maga határoz [Tv. 7. § (4) bekezdés], ahogyan a későbbi alapítványi vagyonellenőrök kijelöléséről is [Tv. 8. § (5) bekezdés].

Egy hasonló, érdemi döntési felelősséggel járó pozíciók esetében mélyen antidemokratikus és nyilvánvalóan belterjességre vezető kooptálási megoldás az előző pontban már kifejtettek szerint még a közérdeket semmilyen formában nem szolgáló magánalapítványok esetében is tiltott volna. [A minden jogi személyre irányadó főszabály pedig a Ptk. 3:21. § (3) bekezdése szerint a tagsággal nem rendelkező jogi személyek esetén a vezető tisztségviselőknek az alapító általi választása, kinevezése, illetve visszahívása.] Az azonban, hogy ezt a „modellt” a Tv. vezeti be, és az közfeladatok ellátásának, a közvagyonból átadott vagyonelemek felhasználásának, alapvető fontosságú közintézmények, ezen belül majdnem az egész magyar felsőoktatás fenntartói irányításának lenne a működési és rekrutációs alapja, a támadott rendelkezések közül a legsúlyosabb következményekre vezet. Az elszámolni a Tv. szabályai alapján senkinek sem köteles kiválasztottak ugyanis ilyen szabályok mellett élethosszig tartó és szabadon átruházható hitbizományként tekinthetnek a megbízatásukra, a közfeladatok ellátásáról meghozott döntéseiket pedig mindenféle – akár a választóktól, akár az általuk igazgatott vagy feladatellátásuk által érintett, önkormányzati elven szerveződő közösségektől származó – demokratikus legitimitás nélkül hozzák meg.

2.4. Az alapítványi tisztségviselőkre vonatkozó összeférhetetlenségi követelmények teljes feloldása

15. § (1) Az alapítvány kuratóriumában és felügyelőbizottságában betöltött tagság nem összeférhetetlen további munkaviszonnyal, illetve munkavégzésre irányuló más jogviszonnyal, valamint külön törvény szerinti egyéb megbízatással és tisztséggel. Az alapítvány kuratóriumának, illetve felügyelőbizottságának tagja díjazásban részesülhet.

(2) Az alapítványi vagyonellenőr nem minősül az alapítvány törvény szerinti, illetve annak alapján megbízott tisztségviselőjének és – a 8. § (3) bekezdésében meghatározott kivételekkel – az alapítványi vagyonellenőri tisztség nem összeférhetetlen további munkaviszonnyal, illetve munkavégzésre irányuló más jogviszonnyal, valamint külön törvény szerinti egyéb megbízatással és tisztséggel.

(3) A támogatási jogviszonyban kedvezményezett lehet az olyan alapítvány is, amelyben a Kormány tagja, államtitkár, közigazgatási államtitkár, helyettes államtitkár, kormány megbízott, kormánybiztos, miniszterelnöki megbízott, miniszterelnöki biztos, miniszteri biztos, megyei közgyűlés elnöke, megyei közgyűlés tagja, főpolgármester, polgármester, helyi önkormányzati képviselő, illetve országgyűlési képviselő az alapítvány kuratóriumának vagy felügyelőbizottságának tagja, vagyonellenőre.

A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.) 36. § (1) bekezdés a) pont aa) alpontja:

[Az önkormányzati képviselő, valamint a képviselő-testület bizottságának nem képviselő tagja nem folytathat olyan tevékenységet, amely a feladatainak ellátásához szükséges közbizalmat megingathatja, továbbá nem lehet

országgyűlési képviselő, valamint aki olyan tisztséget tölt be, olyan feladatot lát el, amelyre kinevezését, megbízását az Országgyűléstől, köztársasági elnöktől, Kormánytól, Kormány tagjától vagy az Országgyűlés, Kormány alárendeltségébe tartozó szervtől (vezetőjétől) kapta, kivéve]

aa) ha ezen megbízás keretében tudományos, oktatói, művészeti, lektori, szerkesztői, jogi oltalom alá eső szellemi tevékenységet lát el – ideértve a közfeladatot ellátó közérdekű vagyongazdálkodó alapítvány kuratóriumának vagy felügyelőbizottságának tagjaként vagy vagyongazdálkodóként ellátott tevékenységet is –, illetve ha nevelőszülői foglalkoztatási jogviszonyban áll;

Mötv. 72. § (2) A 3000 fő feletti lakosságszámú település főállású polgármestere tudományos, oktatói, lektori, szerkesztői, művészeti, jogi oltalom alá eső szellemi tevékenység – ideértve a közfeladatot ellátó közérdekű vagyongazdálkodó alapítvány kuratóriumának vagy felügyelőbizottságának tagjaként vagy vagyongazdálkodóként folytatott tevékenységet is –,

b) a nevelőszülői foglalkoztatási jogviszony, valamint

c) az egészségügyi tevékenység végzésére irányuló jogviszony – ide nem értve az egészségügyi alapellátásban végzett tevékenységet –

kivételével más kereső foglalkozást nem folytathat, egyéb tevékenységéért díjazást nem fogadhat el és nem lehet gazdasági társaság személyesen közreműködő tagja.

A közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Kttv.) 85. § (5a) Nem keletkeztet összeférhetlenséget a közfeladatot ellátó közérdekű vagyongazdálkodó alapítvány kuratóriumában és felügyelőbizottságában betöltött tagság, valamint a közfeladatot ellátó közérdekű vagyongazdálkodó alapítványban vagyongazdálkodó tisztség betöltése.

Kttv. 87. § (2a) A (2) bekezdésben foglaltaktól eltérően a vezetői munkakört betöltő köztisztviselő – a munkáltatói jogkör gyakorlójának az előzetes engedélye nélkül – lehet közfeladatot ellátó közérdekű vagyongazdálkodó alapítvány kuratóriumának és felügyelőbizottságának tagja, valamint betölthet közfeladatot ellátó közérdekű vagyongazdálkodó alapítványban vagyongazdálkodó tisztséget.

Az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény 80. § (2a) A képviselő közfeladatot ellátó közérdekű vagyongazdálkodó alapítvány kuratóriumában és felügyelőbizottságában tag lehet, valamint közfeladatot ellátó közérdekű vagyongazdálkodó alapítványban vagyongazdálkodó tisztséget betölthet.

A kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény (a továbbiakban: Kit.) 95. § (11a) Nem keletkeztet összeférhetlenséget a közfeladatot ellátó közérdekű vagyongazdálkodó alapítvány kuratóriumában, felügyelőbizottságában betöltött tagság, valamint a közfeladatot ellátó közérdekű vagyongazdálkodó alapítványban betöltött vagyongazdálkodó tisztség.

Kit. 225. § (2a) Nem keletkeztet összeférhetlenséget a közfeladatot ellátó közérdekű vagyongazdálkodó alapítvány kuratóriumában, felügyelőbizottságában betöltött tagság, valamint a közfeladatot ellátó közérdekű vagyongazdálkodó alapítványban betöltött vagyongazdálkodó tisztség.

A különleges jogállású szervekről és az általuk foglalkoztatottak jogállásáról szóló 2019. évi CVII. törvény (a továbbiakban: Küt.) 51. § (5a) Nem keletkeztet összeférhetlenséget a közfeladatot ellátó

közérdekű vagyonkezelő alapítvány kuratóriumában, felügyelőbizottságában betöltött tagság, valamint a közfeladatot ellátó közérdekű vagyonkezelő alapítványban betöltött vagyonellenőri tisztség.”

Küt. 51. § (10) bekezdésben foglaltaktól eltérően a vezetői álláshelyet betöltő köztisztviselő – a munkáltatói jogkör gyakorlójának az előzetes engedélye nélkül – lehet közfeladatot ellátó közérdekű vagyonkezelő alapítvány kuratóriumának, felügyelőbizottságának tagja, valamint betölthet közfeladatot ellátó közérdekű vagyonkezelő alapítványban vagyonellenőri tisztséget.”

A Tv. által megállapított, valamint a felsőoktatás szabályozására vonatkozó és egyes kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2021. évi VIII. törvény által módosított fenti jogállási szabályok semmilyen közjogi vagy összeférhetlenségi követelményt nem támasztanak az alapítványok tisztségviselőivel szemben. Sőt, egészen érthetetlen módon, az Országgyűlés sarkalatos törvényi garanciát teremtett – a mindenkori kormánytól való függetlenség biztosítására hivatkozva elfogadott – Alaptörvény 38. cikk (6) bekezdés alapján eljárva arra, hogy aktív pártpolitikusok, kormánytagok, közszolgák a jövőben is mindig betölthessék – a Tv. 9. § (6) bekezdése és 15. § (1) bekezdése alapján díjazás mellett – ezeket a tisztségeket. Az eltörölt kereszt-összeférhetlenségek közül a fent megjelölt, az indítványban támadott szabályozási körben az a közös, hogy azok olyan, közhatalom gyakorlásához kapcsolódó, jellemzően eleve csak főállásként betölthető megbízatásokra vonatkoztak, ahol a szigorú közjogi és gazdasági összeférhetlenségi szabályrendszer eleve nem engedi vagy jelentősen korlátozza más esetekben hasonló megbízatások – illetve általában, a betöltött tisztségtől különböző bármely más, érdemi megbízatás – betöltését mind a köz-, mind pedig a magánszférában. A közvetlenül választott vagy a tisztség politikai jellegére tekintettel kormányciklusokhoz kötődő megbízatású tisztségeknél [a Tv. 15. § (3) bekezdésében felsorolt személyi kör] ez a hatalommegosztás elve érvényesítésének is záloga, de az összeférhetlenségi szabályok lényegéből fakadóan a részleghajlás-mentességet is szolgálja. A politikai tevékenységükben tisztségénél fogva erősen korlátozott köztisztviselőkre, közszolgálati jogviszonyban állókra pedig a közszolgálat pártatlansági követelményére tekintettel vonatkoznak hasonlóan szigorú közjogi összeférhetlenségi szabályok.

A két törvény az összeférhetlenségi követelményeket úgy oldotta fel, hogy ennek még csak az indokát sem jelölték meg a törvényjavaslatok indokolásai. Rendszerbe illeszteni ezeket a semmilyen elvi indokkal nem rendelkező módosításokat egyedül a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvényt (a továbbiakban: Mötv.) érintő módosítás megszövegezője próbálta meg, de a Mötv. 36. § (1) bekezdésében és 72. § (2) bekezdésében is szereplő „a tudományos, oktatói,

művészeti, lektori, szerkesztői, jogi oltalom alá eső szellemi tevékenységet lát el – ideértve a közfeladatot ellátó közérdekű vagyonkezelő alapítvány kuratóriumának vagy felügyelőbizottságának tagjaként vagy vagyonellenőreként ellátott tevékenységet is –” megfogalmazás aligha tekinthető ebből a szempontból sikeresnek. A bárki – még a köztársasági elnök vagy a bírák számára is – nyitva álló, hiszen a személyiség szabad kibontakoztatásához és az önkifejezéshez szorosan kötődő „akadémiai kivétel” nyilvánvalóan még csak párhuzamba sem állítható a Tv. szerinti alapítványi tisztségekkel. A Magyar Kultúráért Alapítvány kuratóriumi tagjai nem táncdalokat írnak, a Gróf Tisza István Debreceni Egyetemért alapítvány felügyelő bizottsági tagjai pedig nem oktatnak és kutatnak e minőségükben, hanem mindannyian sokmilliárdos vagyont kezelő szervezeteket igazgatnak.

Fontos külön kiemelni a Tv. 15. § (3) bekezdését, amely az egyedi döntés alapján nyújtott támogatásokból kizárt közjogi tisztségviselőknek a közpénzekből nyújtott támogatások átláthatóságáról szóló 2007. évi CLXXXI. törvény szerinti pályázati összeférhetlenségi követelményét oldja fel sarkalatos törvényi szabállyal. Az ugyanis ebben a megfogalmazásban megteremti a lehetőségét annak is, hogy a Kormány a saját tagja – vagy egy döntéshozó a saját maga – által igazgatott közfeladatot ellátó közérdekű vagyonkezelő alapítványnak nyújtson egyedi támogatást.

Végül a kialakított rendszer mélyebb megértéséhez fontos azt is megvizsgálni, hogy ha már külső közjogi összeférhetlenségi szabályokat nem érvényesít, akkor milyen, egy közfeladatot ellátó, ráadásul rögtön a hosszú távú stabilitás igényével létrehozott intézmény esetében a közérdek érvényesítését és a megfelelő szakmai felkészültséget biztosító követelményeket rögzít a szabályozás az alapítványi tisztségviselőkkel szemben. A válasz erre a kérdésre egyszerű: egyedül a Tv. 8. § (3) bekezdése és kizárólag az alapítványi vagyonellenőrre határoz meg ilyen követelményt, könyvvizsgálói, ügyvédi megbízást vagy az alapító okirat szerinti szakirányú felsőfokú végzettséget, büntetlen előéletet és az alapítvány többi tisztségviselőit és munkavállalóit érintő belső összeférhetlenségi követelményt előírva. Ez azt jelenti, hogy a kuratóriumi és felügyelőbizottsági tagokra kizárólag a Ptk. minden jogi személy vezető tisztségviselőjére vonatkozó szabályok vonatkoznak, így rájuk semmilyen képzettségi, jártassági követelmény, de például állampolgársági követelmény vagy a Ptk. 3:397. §-ál szigorúbb – két kurátor belföldi lakóhelyét megkövetelő – helybenlakási követelmény sem vonatkozik, illetve e tisztségek büntetett előéletű személyek által is betölthetők, hogyha nem állnak a foglalkozástól eltöltő jogerős büntetés hatálya alatt, és így nem esnek a Ptk. 3:22. § (5) bekezdése szerinti tilalom alá. A törvényalkotó tehát teljesen szabad kezet adott az alapítványi tisztségek első feltöltését végző kormánynak és a későbbi kiválasztás jogát

megkapó alapítványi tisztségviselőknek abban, hogy bárkit bármilyen szempont alapján e tisztségekbe emeljen.

3. A támadott törvényi rendelkezések alaptörvényellenességére vonatkozó érvelés

3.1. A hatalommegosztás követelményének sérelme

Az indítványozók álláspontja szerint az indítvány 2. alcímében négy csoportba rendszerezett rendelkezések külön-külön is, de egymást együttes hatásukban is felerősítve az Alaptörvény C) cikk (1) bekezdése szerinti hatalommegosztási jogállamisági követelmény megsértésére vezettek az alábbiak szerint azáltal, hogy időben korlátlan, más szervek kontrolljától mentes és a mindenkori Országgyűlés egyszerű többsége által törvényalkotási eszközökkel a jövőben sem korlátozható, ráadásul másra szabadon átruházható felhatalmazást adnak a közfeladatot ellátó közérdekű vagyonkezelő alapítványok kuratóriumainak, felügyelő bizottságainak és alapítványi vagyonellenőreinek közügyek eldöntésére.

3.1.1. Bibó István 1947 januárjában, az „Államhatalmak elválasztása egykor és most” című akadémiai székfoglaló előadásának végén a következőket mondta a hatalommegosztással kapcsolatos közjogi gondolkodás akkor – és sajnos most is – aktuális alkalmazási területeiről:

„Ennél sokkal érdekesebb kérdés, hogy milyen modern tartalmakkal tölthetjük meg az államhatalmak elválasztásának elvét, s a modern államélet miféle problémáinak a megoldásához használhatjuk fel. Hogy erre felelhessünk, azt kell megkérdeznünk, hogy a modern államéletben hol fenyegetnek a hatalomkoncentráció új jelenségei, új gócai.

Az első ilyen góc az államhatalom gazdasági kiterjeszkedéséből nőtt ki. Az államhatalom a modern gazdasági fejlődés következményeképpen sokkal szélesebb gazdasági tevékenységet folytat, mint a történeti fejlődés folyamán valaha is. Ez a gazdasági tevékenység mindenekelőtt minden világnézettől függetlenül előidézi az államhatalom gazdaságpolitikai szerveinek anyagi korrumpálódását. Másodszor, s ez talán súlyosabb, magával hozza a gazdasági élet bürokratikus és imperatív megszervezését. Nincs sok értelme, ha mindennek a veszélyeivel szemben olyanfajta rendszereket kívánunk vissza, ahol ezek a veszélyek még nem állottak fenn. Gyakorlatilag ez a visszafejlődés egyszerűen nem lehetséges, és a fejlődés további folyamán minden jel szerint mind kevésbé fog menni. Ellenben felmerül annak a kérdése, hogy miféle szervezetek léteznek vagy létesíthetők, melyek az anyagi és hatalmi korrumpálódással szemben ellensúlyt jelentenek. Ilyen szervezetek a szemünk előtt

nőttek nagyra azért, mert az államhatalom gazdasági tevékenysége nem nélkülözheti az egyes termelőknek s a termelők csoportjainak aktív, spontán közreműködését. Különböző, részben önkormányzati, részben szakszerű szervek épültek ki, szakszervezetek, érdekképviselések, kamarák, szakmai önkormányzatok, üzemi önkormányzatok, szövetkezetek, szövetkezeti központok. Mindezek mindjobban összetömörülnek országos szervekké, ami együttvéve kirajzol valamit, amit nyugodtan nevezhetnénk „gazdasági államhatalom”-nak. S ha ezt megtettük, akkor máris gondolkodhatunk rajta, hogy ezt a hatalmat milyen közjogi formák segítségével lehet „elválasztani” a hatalomkoncentráció politikai góciától, s mindkettőt kölcsönösen megvédeni a másik hatalmának korrumpáló hatásától.

A másik terület, ahol a hatalomkoncentráció demoralizáló hatása még ennél is sokkalta veszesebb formák között jelenik meg, a szellemi élet, a kultúra területe. Ez ma számos vonatkozásban központi kérdése az állami életnek. Itt van először a tudomány jelentőségének minden eddigi mértéket meghaladó növekedése az állami élet számára. Ez egyrészt azzal jár, hogy az államhatalom a tudósokat, jelentőségüknek megfelelően elsősorban a természettudósokat befolyásolni igyekszik, másrészt pedig azzal, hogy a társadalomtudósoknak gyakran doktrinér s a természettudósoknak gyakran naiv állami és politikai állásfoglalásai súlyos gazdasági, hadászati s egyáltalán politikai jelentőséghez jutnak. A másik, ennél sokkalta súlyosabb veszélyt a tömegműveltség eszközeinek – egyébként nagyszerű és ellenállhatatlan – kiterjeszkedése idézi elő. A propaganda jelentőségének és eszközeinek megnövekedése, a mozi, a sajtó, a rádió véleményformáló hatása egyszerre döntő tényezője a tömegműveltség emelkedésének és ugyanakkor a hatalomkoncentráció minden eddigi mértéket meghaladó növekedésének. Ez egyrészt a tömegkultúrát az államhatalmi célokkal függőségi viszonyba hozza, másrészt az államhatalmat saját propagandájának a rabjává teszi. Ennek klasszikus példája a német nemzetiszocializmus volt, mely kénytelen volt elhinni saját propagandáját, ha nem akart végleg megakadni, viszont a saját propagandáját követve nyílegyenest ment bele a maga nagy történelmi katasztrófájába.”

Ma, 74 évvel később alig találunk olyan, Bibó István által körülírt fenyegetést ebben a szövegben, amivel a jelen indítványban támadott, valóban demoralizáló hatású hatalomkoncentrációt megvalósító törvényhozói döntések és azok végrehajtása ne adna szomorú példát. A Tv. elfogadásának és az alapítványok élére állított politikai hatalmi góc kialakításának központi figurája egy súlyos jelentőségű állásfoglalásokat kialakító tudós miniszter. A hatalmat koncentráló és az abból minél többet a mindenkori választói felhatalmazástól függetlenül számára bizalmi kézben megtartani akaró kormány és annak parlamenti többsége pedig az alapítványi rendszerrel éppen a tudományos és a szellemi élet, valamint a tömegkultúra formálásának kulcsterületeit vonja a közjavak bizalmi

kézbe adásával, miközben gazdasági befolyását is kiterjeszti. Teszi mindezt hatalmi pozícióból, a tőle nem függő szereplőkkel konszenzust nem keresve, hiszen a hatalommegosztás – Bibó által elképzelthez hasonló – intézményi ellensúlyai ebben nem akadályozták meg.

A modern tömegdemokráciákban, ellentétben az elméletet létrehozó Montesquieu korával, a törvényhozó és a végrehajtó hatalom immár kevésbé különül el. A parlamenti választások nem kizárólagos, de alapvető célja és értelme az, hogy a parlamenti többség kormányt alakítson majd a kormánypolitika szolgálatában a megszavazza a kormányzati javaslatokat. A beadvány által támadott törvénycsomag az előterjesztők „hatalmi túlsúlyának, az egyoldalú hatalomkoncentrációnak” jegyében a megválasztott majdani kormányokat megfosztja a szervező, irányító, ellenőrző funkcióitól, ezzel nem csak magát a kormányt, hanem a parlament és a kormány viszonyából fakadóan az Országgyűlésnek „a hatalom megosztásában” betöltött szerepét is csorbítja, amivel pedig megsérti az Alaptörvény C) cikk (1) bekezdését, amely szerint az állam működése a hatalom megosztásának elvén alapszik.

3.1.2. A hatalommegosztás követelménye a demokratikus állami működéssel össze nem egyeztethető hatalomkoncentráció kizárását szolgálja. A követelményt az Alkotmánybíróság 2012 előtti gyakorlata a jogállamisági alapelvből vezette le, az Alaptörvény C) pont (1) bekezdése azonban külön is rögzíti ezt az államszervezési alapelvet. Annak tartalmát elsősorban természetesen az Alaptörvény államszervezeti fejezetének tételes szabályai jelenítik meg [a bírósági függetlenséget érintő ügyekben például a hatalommegosztási követelmény vizsgálata az 53/1991. (X. 31.) AB határozat óta töretlenül az a bírói függetlenséggel kapcsolatos tételes alkotmányos szabályokkal értelmezésével együtt történik], ugyanakkor ez az elv több vonatkozásban is önálló tartalommal bír.

Az Alkotmánybíróság által rögzített, ezen elvből fakadó számos alkotmányossági követelmény közül talán a legáltalánosabb szerint „[a] hatalommegosztás elvének megfelelően a hatalmi ágak egymás tevékenységét kölcsönösen ellenőrzik, ellensúlyozzák, érdemben korlátozzák; hatásköreik gyakorlása során az Alkotmányban meghatározott esetekben a hatalmi ágak együttműködésre kötelesek és tiszteletben kell tartaniuk az elválasztott hatalmi szervezetek döntéseit és autonómiáját” [62/2003. (XII. 15.) AB határozat, 1. pont]. Ennek közvetlen alapja az, hogy a hatalommegosztás „nem pusztán annyit jelent, hogy az egyik hatalmi ág nem vonhatja el a másik jogosítványait, hanem azt is jelenti: a demokratikus jogállamban korlátlan és korlátozhatatlan hatalom nincs, s ennek érdekében bizonyos hatalmi ágak szükségképpen korlátozzák más hatalmi ágak jogosítványait”. [28/1995. (V. 19.) AB határozat]. Ezt a követelményt az Alkotmánybíróság az Alaptörvény szabályainak értelmezése során

a korábbi gyakorlatot megerősítve kifejezetten fenntartotta [11/2015. (V. 14.) AB határozat, illetve legfrissebben az 1/2020. (I. 2.) AB határozat, Indokolás [35]].

A hatalommegosztási alapelv egyik, nem tételes alkotmányos szabályokból, hanem az Alaptörvény rendszeréből és a más hatalmi ágaknak egy hatalmi ág ellenérzésre és tényleges korlátozásra való képességének követelményéből következő vetülete az időbeli (temporális) hatalommegosztás, amelyből a közügyekben való döntéshozatalra adott személyeknek adott felhatalmazás időbeli korlátozottsága következik. Kifejezetten a hatalommegosztás időbeli vetületét ugyan – ezt nyíltan ignoráló jogalkotói döntések hiányában – nem kellett eddig mélyebben vizsgálnia az Alkotmánybíróságnak, ugyanakkor az alkotmánybírói gyakorlat azt egyértelművé tette, hogy a hatalommegosztással kapcsolatos jogállami biztosítékokkal szorosan összefügg a független alkotmányos intézményeknél a kormányciklusoknál hosszabb (de időben korlátozott) megbízási idő, amely ugyanakkor a kormányzati szervezetalakítási jog alá tartozó intézményrendszer átalakíthatóságát nem érinti. *„Az országgyűlési (kormányzati) ciklusnál hosszabb időtartamú (öt, hat, kilenc, tizenkettő éves) megbízatások meghatározása kétségtől összefüggésben áll a stabilitás követelményével, annak biztosításával. Az Alkotmányban nevesített tisztségviselők (pl. köztársasági elnök, alkotmánybírák, Állami Számvevőszék elnöke, Legfelsőbb Bíróság elnöke, legfőbb ügyész) ciklusokon átívelő megbízatási időtartama a demokratikus jogállam működésének olyan biztosítója, amely az ügyek vitelének folyamatosságához fűződő érdeken túlmutat. Más a helyzet azonban a kormányzati alárendeltségben működő szervek vezetői esetében, minthogy ezen szervek létrehozása nem alkotmányos kötelezettség, a már létrehozott szervek megszüntetésére vagy átalakítására is lehetőség van.”* [7/2004. (III. 24.) AB határozat, 3.2. pont]

3.1.3. A Tv. szerinti alapítványok természetesen nem képeznek önálló hatalmi ágat, ugyanakkor ebből nem következik, hogy az általuk ellátott közfeladatok ellátására ne vonatkozna az Alaptörvény C) cikk (1) bekezdése és a közügyek eldöntésének módjára és garanciáira vonatkozó többi alkotmányos alapelv. A köztársasági elnök például az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata alapján nem sorolható egyik klasszikus hatalmi ághoz sem, az Alaptörvényben a 9. cikk (1) bekezdésében rögzített elsődleges feladatainak alkotmánybírói értelmezésére tekintettel ráadásul a szerepe a hatalmi ágak felett állva azok működésének kiegyensúlyozására irányul, ugyanakkor az Alkotmánybíróság – többek közt éppen a már idézett 62/2003. (XII. 15.) AB határozatban – a hatalommegosztási alapelv alapján értelmezte az egyes köztársasági elnöki jogköröket. Nemcsak az érdemi közhatalmi jogköröket (kinevezési jog, kegyelmi jog, törvényalkotási vétőjog), hanem az olyan, érdemi közhatalmi következményekkel nem járó jogköröket is, mint az állami kitüntetések adományozásával kapcsolatos elnöki döntések [47/2007. (VII. 3.) AB határozat]. Minthogy az Alaptörvény 38. cikk (6)

bekezdése a közfeladatot ellátó közérdekű vagyonkezelő alapítványt alkotmányos szervvé teszi, az alapítványok jogállását és annak korlátait is az Alaptörvény szerinti hatalommegosztási rendszerben kell értelmezni.

A Tv. szerinti alapítványok közfeladatai egyedi hatósági vagy normatív jogalkotói döntéseket nem foglalnak magukban, azok alá-fölérendeltségi kapcsolatot köztük és tőlük független jogalanyok között nem hoznak létre. Ebből ugyanakkor – ismét csak az Alaptörvény 38. cikk (6) bekezdésének szervezeti szabályára is figyelemmel – szintén nem következik, hogy a Tv. szerint létrehozott intézményrendszer mentes lenne a hatalommegosztási alapelv érvényesítése alól. Az alapítványok ugyanis nem egyszerűen közreműködnek az állam vagy az önkormányzatok közfeladat-ellátásában (ahogy ezt egy magánalapítványi fenntartású iskola vagy egy egyházi szociális intézmény teszi), hanem a) a Tv. 1. melléklete szerinti közfeladatok jelentős része, főként az ott nevesített konkrét intézmények fenntartása egyes feladatok tekintetében kizárólagos jogot biztosít számukra, és b) közfeladat-ellátásuk [és vele a Tv. 1. § (4) bekezdése alapján kapcsolódó állami finanszírozási kötelezettség] sarkalatos szabályok által garantált.

Márpedig amennyiben egy szervhez jogszabály telepít közfeladatot (különösen pedig, ha ezt kizárólagosan, csak az adott szerv által ellátható feladatként teszi) és lát ez a szerv alapjogok – így például a Tv. szerinti egyetemfenntartó alapítványok az Alaptörvény X. cikke szerinti alapjog – gyakorlásának biztosításával kapcsolatban alapvető közfeladatot, úgy annak még akkor is vannak közjogi következményei, ha e szerv – a Tv. szerinti alapítványokkal szemben – valóban a magánautonómia alapján jön létre és működik. Példa erre a köztestületi önkormányzatokra vonatkozó gazdag alkotmánybírói gyakorlat, amely a jogszabály alapján ellátott közfeladatokat – akár közhatalmi tevékenységnek minősül azok ellátása, akár nem – közigazgatási feladatnak tekinti [lásd például a 39/1997. (VII. 1.) AB határozatot], és amely a köztestületi önkormányzatoknak a tagjaikra vagy az érintett tevékenységet folytató más jogalanyokra [3149/2013. (VII. 24.) AB határozat] kiterjedő alapjog-korlátozását éppen akkor látja alkotmányosnak, ha a jogalkotó a köztestületi feladatot az adott feladat által érintett jogalanyok „*összérdekének hiteles meghatározása iránti állami igény*” alapján emeli közfeladattá. Az indítványozók álláspontja szerint nyilvánvaló, hogy ez az összefüggés fordított irányban is fennáll: a közfeladat ellátására vonatkozó kötelezettség jogszabály általi meghatározásából nemcsak alapjogok korlátozásának lehetősége fakad az állam oldalán, hanem az a kötelezettség is, hogy a közfeladatot ellátó szervezetrendszer az állam alkotmányosan, egyebek között az Alaptörvény C) cikk (1) bekezdésének is megfelelően alakítsa ki.

3.1.4. Az hatalommegosztási alapelv fentiekben kifejtett tartalmával a jelen indítvánnyal támadott, annak 2. pontjában ismertetett törvényi rendelkezések azért ellentétesek, mert azok mindenféle

időbeli korlátozás és más állami szervek általi hatékony ellenőrzési jogosultság nélkül hatalmazzák fel a Tv. szerinti alapítványok tisztségviselőit az alapítványi közfeladatokra vonatkozó döntésekre.

A 2.1. és a 2.2. alpontban részletesen ismertetett, az alapítványi rendszert magánjogi jogállással létrehozó és rögzítő, valamint a kuratóriumot alapítói jogok gyakorlására és az alapító okirat módosítására korlátozás nélkül felhatalmazó rendelkezések a Tv. 1. mellékletével kiegészülve közfeladat gyakorlását adják át a mindenkor Országgyűlés számára érinthetetlen módon az alapítványoknak, más alapítványokhoz képest nemhogy nem korlátozva, hanem a vállalkozási tevékenység tekintetében még ki is terjesztve és a kezelő szervezet által széles körben alakíthatóvá téve a lehetséges tevékenységi köröket. A deklarált – ugyanakkor a jogintézmény tartalmával eleve ellentétes – magánjogi jogállásból és az alapítói kontroll felszámolásából már önmagában is következik, hogy a Tv. szerinti alapítványok felett egyetlen más hatalmi ág érdemi kontrollja sem érvényesülhet. Hatékonysági és eredményességi kontroll alatt eleve nem áll, törvényességi felügyeletére pedig a magánalapítványokra vonatkozó szabályokat kell alkalmazni. E különleges jogállás legfontosabb „garanciái” a közfeladatok elvonhatatlansága tekintetében a Tv. 2. § (3) bekezdése és 16. § (3)-(4) bekezdése, a kuratóriumi stratégiai irányítás teljessége tekintetében pedig a Tv. 7. § (1) bekezdése és 10. § (6) bekezdése.

A 2.3. és a 2.4. alpontban ismertetett, a jövőbeli alapítványi tisztségviselőknek az elődeik általi kooptálását előíró, valamint az összeférhetetlenségi követelményeket feloldó szabályok pedig azt teszik lehetővé, hogy az így közjogi eszközökkel garantált, közfeladatok ellátásának irányítására irányuló döntéshozatal mindenféle érdemi személyi feltétel nélkül – így akár közvetlenül választott vagy egyébként politikai jellegű közhatalmi tisztséget viselő személyek közül – kijelölt személyek által és mindenféle időbeli korlát nélkül történjen. Ennek legfontosabb „garanciái” a Tv. 7. § (4) bekezdésében és 8. § (5) bekezdésében az alapítványi tisztségviselőnek biztosított személyi döntési jogkörök az alapítványi tisztségek betöltésére vonatkozóan, amelyek a döntéshozók szabad mérlegelése mellett lényegében átörököthetővé teszik a tisztségeket, még annál is súlyosabb hatalomkoncentráció lehetőségét biztosítva, mint egy-egy személy – a temporális hatalommegosztási követelményt kapcsolódó garanciák nélkül szintén sértő – határozatlan időre történő kinevezése tenné.

3.2. A demokratikus legitimáció követelményének sérelme

Az indítvány 2. alcímében négy csoportba rendszerezett rendelkezések külön-külön is, de egymást együttes hatásukban is felerősítve az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerinti jogállamisági

követelmény és az Alaptörvény B) cikk (3) bekezdése szerinti népszuverenitási alapelv megsértésére is vezettek az alábbiak szerint:

3.2.1. Az Alkotmánybíróság a demokratikus jogállamiság [B) cikk (1) bekezdés] és a népszuverenitás [B) cikk (3) bekezdése] elve egymásra vonatkoztatott értelmezésével dolgozta ki a demokratikus legitimáció érvényesíthetőségének szempontjait. A követelmény szerint a közhatalom gyakorlásának alkotmányos feltétele, hogy arra demokratikus legitimáció alapján kerüljön sor [16/1998. (I. 8.) AB határozat]. A 38/1993. (VI. 11.) AB határozat a bírói hatalom kapcsán vette számba először a legitimáció forrásait, rámutatva, hogy a népszuverenitásra épülő rendszerben a hatalmi ágak lehetnek önlegitimálók, ha közvetlen választáson alapulnak. A másik út a közhatalom elnyerése valamely más hatalmi ág közreműködésével; a hatalomnak azonban ekkor is, ezen a láncolaton keresztül is visszavezethetőnek kell lennie a szuverén néphez. Amíg viszont a választások, kinevezések láncolata a választópolgároktól a közhatalmat gyakorló szervig, személyig folyamatos, a demokratikus legitimáció nem vitatható.

A demokratikus legitimáció követelményeit későbbi döntéseiben [16/1998. (I. 8.) AB határozat, 30/1998. (VI. 25.) AB határozat, 50/1998. (XI. 27.) AB határozat] a követelményt ugyanakkor az Alkotmánybíróság nemcsak az alkotmányos szervek működésére, hanem minden olyan szervvel szemben érvényesítette, amely közhatalmat, közhatalmi jellegű jogosítványt gyakorol, kiterjesztve a követelményt azokra a szervekre is, amely olyan feladat- és hatáskört vett át, amelyet korábban állami szervek gyakoroltak.

3.2.2. A demokratikus legitimáció követelménye a közhatalmi döntések meghozására adott alkotmányos felhatalmazásra vonatkozik, amely esetében az Alkotmánybíróság gyakorlata az ezen követelmény alapján vitatott hatáskörök tartalmi vizsgálata alapján jár el [lásd például a 17/2015. (VI. 5.) AB határozatot, amely a helyi földbizottságok magánjogi jogügyletek kapcsolatos jogköreit találta közvetett magánjogi érdekelti minőséghez kapcsolódónak, ezért nem közhatalmi jellegűnek]. Az ugyanakkor a már hivatkozott 16/1998. (V. 8.) AB határozat 1. pontja alapján egyértelmű, hogy a közhatalmi döntésnek nemcsak hatósági jogkörök gyakorlása minősülhet, hanem olyan egyéb közfeladatok is, mint a jogszabálytervezetekre vonatkozó véleményezési jogkör, költségvetéssel és zárszámadással kapcsolatos döntési jogkörök vagy a szervezetirányító jogkörök.

A közfeladatot ellátó közérdekű vagyonkezelő alapítványok feladatai sokrétűek és egymástól is eltérőek, ugyanakkor amennyiben ezek között vannak olyanok, amelyek a fenti értelemben véve

közhatalom gyakorlását igénylő közfeladatnak minősülnek, úgy az alapítványok tevékenységüket csak megfelelő demokratikus legitimációval láthatnák el.

3.2.3. Az indítványozók álláspontja szerint az alapítványok több ilyen, a közhatalmi döntést igénylő közfeladat ellátására vonatkozó, jogszabályban rögzített feladattal, illetve hatáskörrel is rendelkeznek.

Egyrészt ilyen hatáskör a saját költségvetésük meghatározására, saját gazdálkodásul teljes körű meghatározására alkalmas rendelkezés. A Tv. számos olyan rendelkezést tartalmaz, amely rendeltetése a költségvetésének és gazdálkodásának meghatározása. A Tv. 1. § (4) bekezdése alapján a költségvetés tervezésekor előresorolt tényező a feladatellátásukhoz (első sorban: közfeladatuk ellátáshoz) kapcsolódó finanszírozás megteremtése. A 1. §-hoz fűzött indokolása egyértelművé teszi, hogy a Tv. fentebb hivatkozott jogszabályi rendelkezésének tartalma, hogy „Magyarország mindenkor költségvetésének tervezésekor előresorolt tényező e szervezetek finanszírozási feltételeinek a biztosítása.” A Tv. 3. § (6) bekezdése megteremti az ilyen alapítványok számára a szabad gazdálkodás követelményét. A 11. § (3) bekezdése ezt a szabad gazdálkodást még szélesebb körben engedélyezi, alapként rögzíti azonban, hogy a közfeladat ellátást nem veszélyeztetheti a gazdálkodás. A közfeladat ellátása körében ellátott gazdálkodása azonban kevésbé korlátozott, annak szervezéséről és finanszírozásáról szabadon dönthet. Ezt erősíti a Tv. 22. § (4) bekezdése is, amely kifejezetten megadja a gazdálkodás meghatározásának lehetőségét. A Tv. 21. § az állami számára kötelezettségként írja elő, hogy legalább az állami intézmények számára fenntartott forrásokkal azonos mértékű forrást kell biztosítani a felsőoktatási közfeladatot ellátó vagyongazdálkodási alapítványok számára, mint amekkorát az állam az állami intézmények számára nyújt. A Tv. 21. §-a ráadásul részletezi is ezt támogatásra [(1) bekezdés], működési, felújítási és fejlesztési forrásokra [(2) bekezdés] és személyi juttatásokra [(3) bekezdés].

A vagyongazdálkodási alapítványok ilyen típusú gazdálkodása (illetve az általuk fenntartott intézmények gazdálkodásának meghatározása) pedig azzal jár, hogy kiüresítik az Országgyűlés azon, Alaptörvényben biztosított kizárólagos jogát, hogy az ország költségvetését (illetve annak oktatási fejezetét) meghatározza [Alaptörvény 1. cikk (2) bekezdés c) pontja]. Ez a korlátozás kettős. Az alapítvány gazdálkodásával önmagában is olyan helyzetet teremthet, amelynek támogatására az állam kötelezett anélkül, hogy arra érdemi befolyást gyakorolhatna, hiszen ez a Tv. 1. § (4) bekezdésének indoklás szerinti normatív tartalma. Másik oldalról megközelítve pedig az alapítvány az általa fenntartott oktatási intézmények a saját tevékenységüket úgy tudják befolyásolni, hogy arányaiban nagyobb mértékben részesüljenek az állami támogatásokból, mint az állam által fenntartott

felsőoktatási intézmények azáltal, hogy a támogatás alapját képező tevékenységüket kiterjesztik, illetve személyi állományukat növelik. Erre a gyakorlatra pedig az állam nem képes befolyást gyakorolni.

Ahogy azt az indítványozók fentebb már hivatkozták, összesen 33 ilyen vagyonkezelő alapítványt hozott létre az Országgyűlés. Ennek a felsőoktatásra gyakorolt hatása a költségvetési törvényekben érhető tetten leginkább. Míg Magyarország 2021. évi költségvetéséről szóló 2020. évi XC. törvény „Egyetem, Főiskolák” cím alatt 464,115.7 millió forint szerepelt működési kiadásként, addig a 2022. évi költségvetésben ez a szám 76,337.9 millió forint, amely a 2021-es összeg 16 %-a. Látható tehát, hogy a Tv. 84 %-kal csökkenti a felsőoktatásra fordított azon forrásokat, amelyek fölött az állam tényleges befolyást gyakorol. Ez pedig a gyakorlatban a felsőoktatási költségvetés meghatározását (mint állami feladatot) szervezi ki alapvetően magánjogi jogalanyokba.

Ez a fajta törvényalkotásban való részvétel más összefüggésben is értelmezhető. A Tv. fentebb már szintén hivatkozott 16. § (4) bekezdése alapján az átadott közfeladat visszavételéhez az alapító okirat módosítása szükséges, amely alapítói jogokat a kuratórium is gyakorolhatja [Tv. 7. § (1) bekezdés]. E két szabályból következik, hogy a vagyonkezelő alapítványok vonatkozásában a parlament még sarkalatos törvény meghozatalával sem állapíthat meg új közfeladatot, közfeladatot nem módosíthat vagy közfeladat ellátásról nem mondhat le. Ezen körülmények azzal járnak, hogy az ilyen tárgyú törvények alkalmazhatóságának (mint a jogszabályok egyik tulajdonságának) megállapítása kizárólag a magánjogi jogalanyként működő kuratórium kezébe kerül. Ez a megoldás pedig, a költségvetési törvénytől elvonatkoztatva is, a jogalkotás egyik elemének privatizációját jelenti.

Az Alkotmánybíróság az 50/1998. (XI. 27.) AB határozatában rögzítette, hogy „*a jogalkotás – mint közhatalmi tevékenység – nem tehető függővé a közhatalmi jogosítványokkal nem rendelkező szakszervezetek és egyéb szervezetek állásfoglalásaitól.*” Ezt a megállapítást, többek között, a 124/2008. (X. 14.) AB határozat is megerősítette, rögzítve, hogy „*a jogalkotás azonban közvetlenül az Alkotmányon alapuló és ezért törvénnyel nem korlátozható közhatalmi hatáskör, az Alkotmány maga határozza meg, hogy mely állami szerv és milyen formában bocsáthat ki jogszabályt.*” Tehát annak meghatározása, és az arról való rendelkezés, amely az eddigiekben jogalkotói hatáskört képezett, a jövőben pedig az alapítványok rendelkezhetnek fölötté (a felsőoktatási költségvetés 86%-a) egyértelműen az eddigi jogalkotás privatizációját jelenti különösen azért, mert az állam finanszírozási kötelezettségét az alapítványi vagyon által fedezett közfeladatok ellátása körében továbbra is fenntartja.

Másrészt többségük fenntartói jogokat gyakorol a Tv. 1. mellékletében név szerint megjelölt felsőoktatási, oktatási és kulturális intézmények fölött, ami önmagában is a közhatalom gyakorlása körébe esik, hiszen a Tv. szerinti alapítványok jogállása valójában – a jelen indítvány 2.1. alpontjában részletesen leírtaknak megfelelően – nem magánjogi, így nincs szó arról, hogy egy intézményfenntartó magánszervezet joggyakorlásáról lehetne szó.

Harmadrészt a jelen indítvány 2.2. alpontjában részletesen leírtaknak megfelelően az alapítványi vagyonkezelő szervezet tisztségviselői az alapítói jogokat is korlátozásmentesen maguk gyakorolják, ami szintén nem magánjogi, hanem az ellátott közfeladatok érintettsége folytán közhatalmi aktus. E körön belül kiemelendő, hogy a Tv. 16. § (3)-(4) bekezdése alapján a Tv. szerinti alapítványoknak, illetve azok kuratóriumainak a döntésétől függ a hozzájuk telepített közfeladat ellátására vonatkozó döntés, hiszen a közfeladat más formában való ellátásáról szóló döntésnek az alapító okirat módosítása is feltétele.

Negyedrész a jelen indítvány 2.3. pontban összefoglalt rendelkezések, azon belül is elsősorban a 7. § (4) bekezdésében és 8. § (5) bekezdésében az alapítványi tisztségviselőnek biztosított személyi döntési jogkörök az alapítványi tisztségek betöltésére vonatkozóan szintén közhatalmi karakterűek, hiszen azok jogszabály alapján az adott szervezet által ellátható kizárólagosan ellátható közfeladatok ellátásának irányítására jogosítják fel a kinevetetteket/megválasztottakat.

3.2.3. Az demokratikus legitimáció követelményének fentiekben kifejtett tartalmával a jelen indítvánnyal támadott, annak 2. pontjában ismertetett törvényi rendelkezések azért ellentétesek, mert azok a Tv. szerinti alapítványok tisztségviselői esetében az alapítványi közfeladatokra vonatkozó döntések tekintetében semmilyen formában – sem közvetlen választás, sem a közhatalom elnyerése valamely más hatalmi ág közreműködésével fennálló legitimációs láncolat útján – nem biztosított a demokratikus legitimáció.

A 2.1. és a 2.2. alpontban részletesen ismertetett, az alapítványi rendszert magánjogi jogállással létrehozó és rögzítő, valamint a kuratóriumot alapítói jogok gyakorlására és az alapító okirat módosítására korlátozás nélkül felhatalmazó rendelkezések a Tv. 1. mellékletével kiegészülve közfeladat gyakorlását adják át a jövőbeli Országgyűlések által érinthesetlen módon az alapítványoknak. Mivel a kuratórium tagokat, felügyelőbizottsági tagokat és az alapítványi vagyonellenőrt első alkalommal az alapítói jogokat gyakorló miniszter nevezi ki, felmerülhetne ezen aktus tekintetében a közvetett, a végrehajtó hatalmi ág általi legitimáció megléte. Ez azonban az indítványozók álláspontja szerint azért nem állapítható meg, mert a Tv. szerinti alapítványok

magánjogi jogállása és „magánautonómiájának” elismerése, az alapítói jogoknak az alapítótól való végleges és teljes elvonása, valamint az intézményrendszernek a törvényalkotás rendelkezése alól való kiemelése véglegesen eltépik a legitimáció megállapíthatóságához szükséges láncolatot és az adott szabályozási rendszeren belül örök időkre elszakítják a szervezetrendszert a mindenkori kormányzattól. Ezért a kormányzat meglévő demokratikus legitimációja az indítványozók álláspontja szerint már az első alkalommal kinevezett alapítványi tisztségviselők hatáskörgyakorlását sem alapozza meg.

A 2.3. és a 2.4. alpontban ismertetett, a jövőbeli alapítványi tisztségviselőknek az elődeik általi kooptálását előíró, valamint az összeférhetetlenségi követelményeket feloldó szabályok pedig azt teszik lehetővé, hogy a megüresedett tisztségek későbbi betöltéséről sem közvetlen (a választópolgárokhoz vagy az irányított intézmények önkormányzó szakmai közösségeihez), sem közvetett (más hatalmi ág közreműködésén alapuló) demokratikus legitimációval nem rendelkező személyek dönthessenek. Így a kooptálók egyrészt értelemszerűen maguk sem tudják legitimálni az általuk tisztségbe helyezett személyeket, másrészt normatív kiválasztási szabályok és összeférhetetlenségi követelmények hiányában a hiányzó legitimitást semmilyen szakmai vagy függetlenségi garancia nem ellensúlyozza.

Ha a mai parlamenti képviselők hoznának egy olyan törvényt, hogy 2022. január 1-jétől ők maguk választják meg utódaikat, akkor nyilvánvalóan nem lehetne az általuk megválasztott (kooptált) tagokat és magát a rendszert demokratikus képviseleti legitimációval bírónak tekinteni csak azért, mert a mostani képviselőket 2018-ban választások útján törvényalkotásra felhatalmazták. Ugyanez a probléma a tárgyalt közérdekű alapítványok kooptálási gyakorlatával. Az elfogadott szabályozás alapján az Úr 2324. évében a kuratóriumi tagok azok lesznek, akiket a 303 évvel korábban az aktuális politikai hatalom által kijelölt személyek belterjes, láncolatos módon kiválasztottak a közfeladat ellátására, és nem azok, akiket 2324-ben az akkori választói politikai közösség által megválasztott parlament vagy kormány szeretne.

3.3. A nemzeti vagyonra vonatkozó tartalmi alkotmányossági követelmények sérelme

Az Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdése kimondja, hogy az állam tulajdona nemzeti vagyon, amely kezelésének célja és védelmének célja a közérdek szolgálata, a közös szükségletek kielégítése és a természeti erőforrások megóvása, valamint a jövő nemzedékek szükségleteinek figyelembevétele.

Az Alaptörvény N) cikk (1) bekezdése alapján Magyarország kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható költségvetési gazdálkodás elvét érvényesíti, amely elv érvényesítéséért elsődlegesen az Országgyűlés és a Kormány a felelős. Az Alaptörvény 37. cikk (1) bekezdése értelmében a központi költségvetést törvényesen és célszerűen, a közpénzek eredményes kezelésével és átláthatóság biztosításával köteles végrehajtani. Az Alaptörvény 38. cikk (4) bekezdése értelmében nemzeti vagyont csak törvényben meghatározott célból lehet átruházni, törvényben meghatározott kivételekkel az értékarányosság követelményének figyelembevétele mellett. Ebben a körben fontos utalni a 3180/2018. (VI. 8.) AB határozat azon megállapításaira, amelyek garanciális (korlátokat jelentő) szabályok betartása mellett tartotta egyes (önkormányzati) vagyonkezelői jogok átruházását irányadónak. Ebben a határozatában maga teremti meg a közfeladat ellátása miatt átadott vagyon és a nemzeti vagyon közötti kapcsolatot amikor kimondja, hogy „nemzeti vagyon kezelésének és védelmének célja (egyebek között) a közérdek szolgálata”.

Ezen alkotmányos követelmények ugyan részben elvi jellegű és általános, azonban számos konkrét, tételes, a nemzeti vagyon védelmével kapcsolatos rendelkezést is tartalmaz az Alaptörvény, a fentiek alapján, amelyek a felelős gazdálkodás követelményét jelenítik meg. Az indítványozók álláspontja szerint a nemzeti vagyon közérdekű célú kezelésével és védelmével összeegyeztethetetlen a Tv. és a kapcsolódó törvénycsomag azáltal, hogy nyíltan és mindenféle normatív garanciát nélkülözve a Tv. szerinti alapítványok tisztségviselői magánérdekének szolgálatába állítja a nemzeti vagyonba tartozó nagy értékű vagyonelemeket. A normatív garanciák hiányára (illetve meglétük legitimáló hatására) az Alkotmánybíróság már a fent idézett határozatában rámutatott. Jelen beadvánnyal támadott rendelkezések esetén pedig az látható, hogy az Alaptörvény vagyongazdálkodás szabályai alól mentesülnek a vagyonkezelő alapítványok a magánjogi jogalanyiségüknek köszönhetően, míg a Tv. nem épít be a jogrendszerbe az Alaptörvény rendszeréhez hasonló garanciális szabályokat. A nemzeti vagyon és a közpénzeknek az Alaptörvényben meghatározott garanciális szabályai alóli eltávolítása semmiképp nem lehet alkotmányos akkor, ha az oly módon történik, hogy egyébként eddigi állami közfeladatot magánalapítványok útján látják el, amely gazdálkodása pusztán a szervezeti forma megváltozása miatt már nem részesül az Alaptörvény által elvárt költségvetési szigorban. Az ilyen gyakorlat ugyanis az Alaptörvény közvagyonnal kapcsolatos védelmi rendelkezéseinek teljes kiüresítését jelentené.

A 2.1. és a 2.2. alpontban részletesen ismertetett, az alapítványi rendszert magánjogi jogállással létrehozó és rögzítő, valamint a kuratóriumot alapítói jogok gyakorlására és az alapító okirat módosítására korlátozás nélkül felhatalmazó rendelkezések a Tv. 1. mellékletével kiegészülve közfeladat gyakorlását adják át a mindenkori országgyűlési többség számára érinthetetlen módon az

alapítványoknak. A Tv. szerinti alapítványok magánjogi jogállása és „magánautonómiájának” elismerése, az alapítói jogoknak az alapítótól való végleges és teljes elvonása, valamint az intézményrendszernek a törvényalkotás rendelkezése alól való kiemelése az indítványozók álláspontja szerint – természetesen már az ingyenes vagyonátruházásról szóló döntéskor is előre láthatóan, sőt, tervezetten – előre felszámolnak minden közérdekvédelmi garanciát, és lehetővé teszik, hogy az alapítványi működés az átruházott nemzeti vagyon felhasználásával egyéni érdekeket szolgáljon.

A 2.3. és a 2.4. alpontban ismertetett, a jövőbeli alapítványi tisztségviselőknek az elődeik általi kooptálását előíró, valamint az összeférhetetlenségi követelményeket feloldó szabályok pedig azt teszik lehetővé, hogy az alapítványok tartósan működés az átruházott nemzeti vagyon felhasználásával kifejezetten pártpolitikai érdekeket is szolgálhassanak.

3.4. Az Alaptörvény X. cikkének a 3.1. és 3.2. pont szerinti alaptörvénysértésekkel összefüggő sérelme

Az Alkotmánybíróság korábban a 41/2005. (X. 27.) AB határozatban vizsgálta az egyetemi autonómia követelményét. Ebben a határozatában megjegyzi az Alkotmánybíróság, hogy „*a felsőoktatási intézmény autonóm működése alkotmányos alapokon nyugszik*”. Ezen alkotmányos alap az Alaptörvény (Alkotmánnyal tartalmilag egyező módon) az Alaptörvény X. cikkében foglalt tudományos kutatás és művészeti szabadság, illetve tanulás szabadsága. A határozat érvrendszerében: „*A művelődéshez való jog és az Alkotmány 70/G. §-a szerinti tanítás és tanulás szabadsága a tudományos és művészeti élet külső beavatkozástól való mentességének biztosításában, a tudományos, művészeti kérdéseknek a tudomány, illetve a művészeti ág művelői vagy ezek testületei általi értékelésében nyilvánul meg. Ezt a célt szolgálja a felsőoktatási intézmények számára biztosított intézményi autonómia, a függetlenség törvényi szintű garanciáinak megteremtése, az autonómia, a függetlenség céljának, tartalmának és korlátjainak meghatározása. (...) Ez az autonómia az oktatás, kutatás, az intézmény belső szervezetének kialakítása, a működtetés és gazdálkodás önállósága területén nyer értelmet, alanyai az intézmény, az oktató, a kutató, a hallgató, illetve ezek közössége. Az autonóm joggyakorlás egyéni vagy közösségi formája azonban nem sértheti más jogosultak ilyen igényét.*”

A fentiek alapján, tekintettel a beadványban korábban részletezett körülményekre, ezen követelmény vonatkozásában is csorbul az Alkotmányos védelem, hiszen az az autonómia biztosításának körében hiányoznak azok a garanciális elemek a Tv.-ből, amelyek garantálnák, hogy a kuratórium az általa fenntartott oktatási intézmények vonatkozásában kötelesek legyenek azok autonómiáját, így

különösen az Alaptörvény idézett rendelkezéséből származó követelményeket megtartani. Mindazon követelmények megsértése ugyanis, amelyeket az indítványozók a 3.1. és 3.2. pontokban fentebb bemutatnak, a felsőoktatási intézményeket fenntartó alapítványok esetében az őket irányító szervezettel kapcsolatos hatalommegosztási garanciák és demokratikus legitimációs deficit hiányában az Alaptörvény X. cikkét is sértik.

3.4. A Tv. egészének megsemmisítésére irányuló indítvány, ex tunc hatály

Az indítványozók úgy látják, hogy a támadott rendelkezések a létrehozni kívánt intézményi és szabályozási struktúra lényegét érintik, amelyek alkotmányos tartalommal való jogalkotói újraalkotásáig egyszerre alkalmazható és alkotmányos szabályzás nem hozható létre a tárgyban. Minderre tekintettel az indítványozók kérik az Alkotmánybíróságot, hogy az indítványban tételesen alaptörvény-ellenes rendelkezésként megjelölt rendelkezéseket, hanem a Tv. egészét semmisítse meg.

Az indítványozók emellett azt is kérik a Tisztelt Alkotmánybíróságtól, hogy a megsemmisíteni kért törvényt és törvényi rendelkezéseket azok kihirdetésére visszaható hatállyal semmisítse meg. Az alaptörvény-ellenesség kiküszöbölésének ugyanis a jelen indítvány által érintett körben ez az egyetlen hatékony eszköze.

4. Az indítványozók jelen indítványnak az abban szereplő közérdekből nyilvános adataikkal együtt történő közzétételéhez hozzájárulnak.

Budapest, 2021. június 02.

Tisztelettel,

név

aláírás

1. Dr. KERESZTES MÁRCS LÓRÁNT
2. SCHMUCK ERZSÉBET
3. DEMETER MÁRTA
4. CSIKÓDI ANTAL
5. HOHN KRISTINA
6. UNGVÁR PÉTER
- 7.
- 8.
- 9.
- 10.
- 11.
- 12.
- 13.
- 14.
- 15.
- 16.
- 17.
- 18.
- 19.
- 20.
- 21.
- 22.
- 23.
- 24.
- 25.
- 26.
- 27.

~~aláírás~~

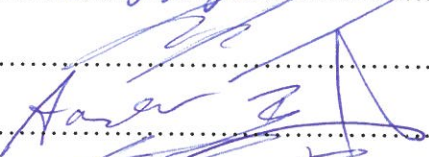
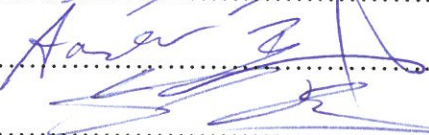
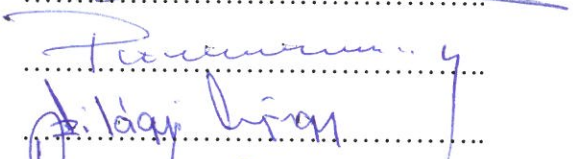
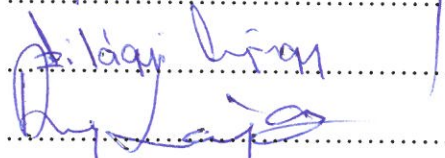
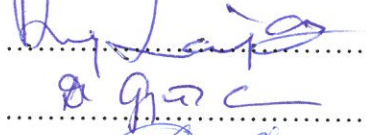
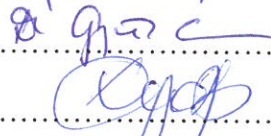
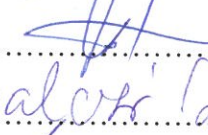
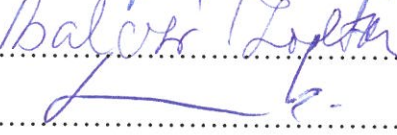
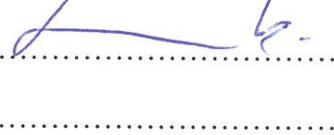
Schmuck

Demeter

Csikódi

Hohn

Ungvár

	név	aláírás
1.	MAGUR ZOLTÁN	
2.	Z. KARDI ANN 162	
3.	JAKÓ PÉTER	
4.	KILLO GÉRGELY	
5.	DR. LUKÁCS LÁSZLO GYÖRGY	
6.	Auder Balázs	
7.	dr. STEINMETZ ADAM	
8.	POTASZKAI KÖRÖSI ANITA	
9.	SZILÁGYI GYÖRGY	
10.	RIG LÁZOS	
11.	DR. GYÜRE CSABA	
12.	DUDÁS ROBERT	
13.	HUPKOVICS TIBOR	
14.	BALCZÓ ZOLTÁN	
15.	Dr. Brenner Károly	
16.		
17.		
18.		
19.		
20.		
21.		
22.		
23.		
24.		
25.		
26.		
27.		

név

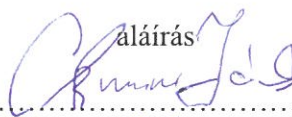
STUMMER ZALLOS

1.

CSANYI TAMÁS

2.

aláírás




3.

4.

5.

6.

7.

8.

9.

10.

11.

12.

13.

14.

15.

16.

17.

18.

19.

20.

21.

22.

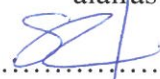
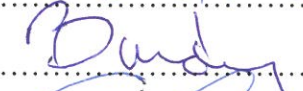
23.

24.

25.

26.

27.

	név	aláírás
1.	Szabó Tímea	
2.	Tordai Bence	
3.	Burány Sándor	
4.	Locsis-Gábor Olivio	
5.	Dr. Kellér Tamás	
6.		
7.		
8.		
9.		
10.		
11.		
12.		
13.		
14.		
15.		
16.		
17.		
18.		
19.		
20.		
21.		
22.		
23.		
24.		
25.		
26.		
27.		

	név	aláírás
1.	Dr. Varga László	Varga László
2.	Dr. Kovács Ádám	Kovács Ádám
3.	Hiszeberg Derső	Hiszeberg Derső
4.	Dr. Ágoston Ágoston	Ágoston Ágoston
5.	DR. MOLNÁR ZSOLT	Molnár Zsolt
6.	Molnár Gyula	Molnár Gyula
7.	Nórács László	Nórács László
8.	BÁNYÓÉ BORBÉLY ILDIKÓ	Bányóé Borbély Ildikó
9.	KUDHALMI ÁGNES	Kudhalmi Ágnes
10.	SZABÓ SÁNDOR	Szabó Sándor
11.	TSIHI CSABA	Tsihi Csaba
12.	DR. SZAKÁCS LÁSZLÓ	Szakács László
13.	DR. TÓTH FERENC	Tóth Ferenc
14.		
15.		
16.		
17.		
18.		
19.		
20.		
21.		
22.		
23.		
24.		
25.		
26.		
27.		

név

aláírás

1. Gyurcsány Ferenc

2. DR. VADAI AGNES

3. Varga Zoltán

4. Hajdu László

5. Arató György

6. SEBÁN-PETROUSZKI LÁSZLÓ

7. Bók ANETT

8. Varga László

9. OTÁK LÁSZLÓ

10.

11.

12.

13.

14.

15.

16.

17.

18.

19.

20.

21.

22.

23.

24.

25.

26.

27.

