



Magyarország Alkotmánybírósága

1015 Budapest
Donáti u. 35-45.

Ügyszám: II/02280/2021

Tisztelt Alkotmánybíróság!

A K-Monitor Közhasznú Egyesület (székhely: 1077 Budapest, Rózsa utca 8 I./12., nyilvántartási szám: 01-02-0012439) a fenti számú ügyben a következő

***amicus curiae* beadványt**

nyújtja be a közfeladatot ellátó közérdekű vagyonkezelő alapítványok (a továbbiakban: KEKVA) tisztségviselőinek összeférhetetlensége ügyében,

- a közfeladatot ellátó közérdekű vagyonkezelő alapítványokról szóló 2021. évi IX. törvény (a továbbiakban: KEKVA tv.) 15. §-ának, valamint
- az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény (a továbbiakban: Ogytv.) 2021. május 1. napjától hatályos 80. § (2a) bekezdése
- a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény (a továbbiakban: Kit.) 182. § (3a) bekezdése

megsemmisítése érdekében.

1. A K-Monitor Közhasznú Egyesület tevékenysége

A K-Monitor 2007 óta küzd a közpénzek átlátható felhasználásáért és a korrupció visszaszorításáért. Egyesületünk olyan politikai, gazdasági és társadalmi környezetet megteremtéséért dolgozik, ahol az állampolgárok elutasítják, a hatóságok pedig hatékonyan feltárják és szankcionálják a korrupciót. Ezen célokat elsősorban az újságírói munka támogatásával, informatikai eszközök felhasználásával, az átláthatóság megteremtésével kívánjuk elérni.

Jelen beadványban az országgyűlési képviselői indítvánnyal támadott jogszabályok megalkotásával és alkalmazásával kapcsolatos körülményekre szeretnénk felhívni a figyelmet.

2. Az indítvánnyal támadott jogszabályok

Az országgyűlési képviselők indítványa - több más jogszabály mellett - a KEKVA tv., az Ogytv. és a Kit. összeférhetetlenséggel kapcsolatos rendelkezéseit támadja. A támadott rendelkezések a KEKVA-k egyes tisztségviselői esetében feloldanak mindenfajta összeférhetetlenséget eredményező korlátozási szabályt. Beadványunkban - az indítvány által felsorakoztatott érvek kiegészítéseként - azt szeretnénk bemutatni, hogy a jelenleg hatályos összeférhetlenségi szabályok hiányában a KEKVA-k tisztségviselői esetében hogyan fonódik össze a törvényhozó és a végrehajtó hatalom, továbbá, hogy az összeférhetlenségi szabályok hiánya milyen korrupciós kockázatokat hordoz magában.



A KEKVA tv. támadott 15. § (1) bekezdése szerint az alapítvány kuratóriumában és felügyelőbizottságában betöltött tagság nem összeférhetetlen további munkaviszonnyal, illetve munkavégzésre irányuló más jogviszonnyal, valamint külön törvény szerinti egyéb megbízással és tisztséggel. Az alapítvány kuratóriumának, illetve felügyelőbizottságának tagja díjazásban részesülhet. A (3) bekezdés szerint 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.

Míg az Ogytv. 84. §-a tartalmaz rendelkezéseket a képviselők gazdasági összeférhetetlenségére, addig az Ogytv. indítvánnyal támadott 80. § (2a) bekezdése szerint az országgyűlési képviselő közfeladatot ellátó közérdekű vagyongazdálkodó alapítvány kuratóriumában és felügyelőbizottságában tag lehet, valamint közfeladatot ellátó közérdekű vagyongazdálkodó alapítványban vagyonellenőri tisztséget betölthet. A törvény fűzött indokolás szerint az Ogytv.-ben átvezetésre kerül a KEKVA tv.-ben szereplő összeférhetlenségi szabály, *„lehetővé téve, hogy más alapítványoktól, gazdasági társaságoktól eltérően a közfeladatot ellátó közérdekű vagyongazdálkodó alapítványban lehetséges legyen a kuratóriumi és felügyelőbizottsági tisztségek (elnök, tag), valamint a vagyonellenőri tisztség betöltése abban az esetben is, ha a tagjelölt a felsorolt jogállási törvények alá tartozó jogviszonyban áll.”*¹

A Kt. 3. § (1) bekezdése szerint a kormányzati igazgatás tisztségviselői politikai szolgálati jogviszonyban, biztosi jogviszonyban, vagy kormányzati szolgálati jogviszonyban állnak. A Kt. 3. § (2) bekezdés a) pontja szerint politikai szolgálati jogviszonyban áll a politikai felsővezető. A Kt. 3. § (3) bekezdés b) pontja szerint a miniszter politikai felsővezető. A Kt. 3. § (5) bekezdés a) pontja szerint a kormánybiztos biztosi jogviszonyban áll.

A Kt. 182. §-a határozza meg a politikai felsővezetőre vonatkozó összeférhetlenségi szabályokat. A Kt. 182. § (3a) bekezdésének a 2021. évi VIII. törvény 31. §-a által módosított rendelkezése szerint az (1) bekezdésben foglalt összeférhetlenségi okokat közérdekű vagyongazdálkodó alapítvány kuratóriumának vagy felügyelőbizottságának tagjaira, illetve a közfeladatot ellátó közérdekű vagyongazdálkodó alapítványban vagyonellenőri tisztséget betöltőkre nem kell alkalmazni.

A Kt. 2020. július 15. napja óta hatályos 222. § (3) bekezdése szerint más tisztség, megbízással, egyéb munkavégzéssel együtt járó tevékenység végzése, illetve jogviszony létrehozása szempontjából a biztosi jogviszony nem minősül munkavégzésre, illetve foglalkoztatásra irányuló jogviszonynak, továbbá - a 221. § (1a) bekezdésben meghatározott kivétellel - nem keletkeztet összeférhetlenséget.

Látható tehát, hogy sem a KEKVA-kra vonatkozó, sem az országgyűlési képviselők jogállására, sem pedig a kormányzati igazgatásra vonatkozó jogszabályok alapján nem áll fenn összeférhetlenség az országgyűlési képviselői megbízással, illetőleg egyes kormányzati tisztségek és a KEKVA kuratóriumában viselt tagság között. A parlamenti munkában való részvételre vonatkozóan szintén nincs olyan rendelkezés, amely kizárná a KEKVA-kra vonatkozó jogszabály megalkotásából azokat az országgyűlési képviselőket, akik egyszerre mind valamely KEKVA kuratóriumában tagi megbízással rendelkeznek és ezért személyükben érintettek lehetnek az adott döntés meghozatalában.²

¹ Hasonló rendelkezést tartalmaz a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény 85. § (5a) bekezdése

² Vö. a döntéshozatalban való részvételre vonatkozóan a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény 49. §-a



3. Jogalkotási és jogalkalmazási történet

2018 májusa óta dr. Nagy István agrárminiszterként a kormány tagja.

2018 szeptemberétől kezdve Lázár János több alkalommal is kormánybiztosi kinevezésekben részesült.³

2019. március 5. napján fogadta el az Országgyűlés a vagyonkezelő alapítványokról szóló 2019. évi XIII. törvényt. A törvény 4. § (1) bekezdése szerint a vagyonkezelő alapítvány közérdekű célra is alapítható. Közérdekű célnak minősül a nevelési-oktatási, felsőoktatási, kutatási, egészségügyi, karitatív, szociális, család-, gyermek- és ifjúságvédelmi, kulturális vagy sporttevékenységek finanszírozása, illetve támogatása vagy ilyen tevékenységet ellátó intézmények fenntartása és működtetése. A 6. § (1) bekezdése szerint a közérdekű vagyonkezelő alapítvány ügyvezetését legalább öt természetes személyből álló kuratórium látja el. A törvényjavaslat elfogadására dr. Fazekas Sándor, dr. Lázár János és dr. Nagy István országgyűlési képviselők igennel szavaztak. Dr. Bajkai István országgyűlési képviselő nem vett részt a szavazáson.⁴

2020. február 21. napjától a Kormány a 1062/2020. (II. 26.) Korm. határozattal 2022. február 20. napjáig dr. Fazekas Sándort a földügyi szabályozás érvényesítésének koordinálásáért felelős kormánybiztossá nevezte ki.

2020. május 19. napján fogadta el az Országgyűlés a Marek József Alapítványról, a Marek József Alapítvány és az Állatorvostudományi Egyetem részére történő vagyonjuttatásról szóló 2020. évi XXXIV. törvényt. A törvény 1. § (3) bekezdése szerint az Alapítvány alapító okiratában az alapítói jogok teljes körének gyakorlására az Alapítvány kuratóriuma kerülhet kijelölésre. A törvényjavaslat elfogadására dr. Bajkai István és dr. Fazekas Sándor országgyűlési képviselők igennel szavaztak.⁵

2020 nyarán az Innovációért és Technológiáért felelős miniszter kérte a Marek József Alapítvány nyilvántartásba vételét, egyben dr. Bajkai István és dr. Fazekas Sándor elfogadták a tagi tisztséget a Marek József Alapítvány kuratóriumában.

2020. december 15. napján fogadta el az Országgyűlés a Magyar Agrár- és Élettudományi Egyetemért Alapítvány létrehozásáról, valamint a Magyar Agrár- és Élettudományi Egyetemért Alapítvány és a Magyar Agrár- és Élettudományi Egyetem működéséhez szükséges feltételek és forrás biztosításáról szóló 2020. évi CXLII. törvényt. A törvény 1. § (4) bekezdése szerint az Alapítvány alapító okiratában az alapítói jogok teljes körének gyakorlására az Alapítvány kuratóriuma kerülhet kijelölésre. A törvényjavaslat elfogadására dr. Lázár János és dr. Nagy István országgyűlési képviselők igennel szavaztak.⁶

2021 januárjában az Innovációért és Technológiáért felelős miniszter kérte a Magyar Agrár- és Élettudományi Egyetemért Alapítvány nyilvántartásba vételét, egyben dr. Lázár János és dr. Nagy István elfogadták a tagi tisztséget a Magyar Agrár- és Élettudományi Egyetemért Alapítvány kuratóriumában.

³ 1466/2018. (IX. 25.) Korm. határozat, 1552/2018. (XI. 5.) Korm. határozat, 1614/2020. (IX. 30.) Korm. határozat, 1615/2020. (IX. 30.) Korm. határozat.

⁴ Iromány száma: T/4513, benyújtó: kormány

⁵ Iromány száma: T/9921., benyújtó: kormány

⁶ Iromány száma: T/13676., benyújtó: kormány



2021. április 27. napján fogadta el az Országgyűlés az indítvánnyal támadott KEKVA-t. A KEKVA-t. preambuluma szerint az Országgyűlés a törvényt többek között a közfeladatot ellátó közérdekű vagyonkezelő alapítványok kiemelkedő társadalmi értékteremtő szerepének, valamint magánjogi szereplőként a mindenkori kormányzattól való függetlensége biztosítása érdekében alkotta. A KEKVA-t. 1. § (2) bekezdése szerint a KEKVA-k "sajátos magánjogi jogalanyok," amelyek magánjogi autonómiájával rendelkeznek. A törvény elfogadására dr. Bajkai István, dr. Lázár János, dr. Nagy István és dr. Fazekas Sándor országgyűlési képviselők igennel szavaztak.⁷ A KEKVA-t. 2021. május 1. napja óta hatályos.

Ugyanezen a napon fogadta el az Országgyűlés a 2021. évi VIII. törvényt, amellyel a jogalkotó módosította az Ogytv. és a Kit. összeférhetetlenségi szabályait. Az Ogytv. módosítására vonatkozó törvényjavaslat elfogadására dr. Bajkai István, dr. Lázár János, dr. Nagy István és dr. Fazekas Sándor országgyűlési képviselők igennel szavaztak.⁸ Az Ogytv. módosítása szintén 2021. május 1. napjától hatályos.

A KEKVA-t. 7. § (1) bekezdése szerint a KEKVA alapítója, illetve csatlakozója az alapító okiratban az alapítói jogok gyakorlására a KEKVA kuratóriumát is kijelölheti, vagy ha az alapítói jogait az alapító okiratban fenntartotta vagy abban arról nem rendelkezett, e jogait a KEKVA-ra átruházhatja. **2021 nyarán** a miniszter mindkét imént megnevezett KEKVA esetében az alapítói jogok gyakorlására a kuratóriumot jelölte ki.

2021. szeptember 27. napján fogadta el az Országgyűlés a felsőoktatási intézmények versenyképes működését elősegítő szabályokról, valamint egyes vagyongazdálkodási, kormányzati igazgatási és büntetőjogi tárgyú törvények módosításáról szóló 2021. évi CIII. törvényt (a továbbiakban: Finanszírozási törvény).⁹ A Finanszírozási törvény elfogadásával az Országgyűlés felhatalmazta az oktatásért felelős minisztert, hogy a 2022-2026. évekre vonatkozóan pénzügyi kötelezettséget vállaljon a kekva-k finanszírozására.¹⁰ A Finanszírozási törvény 3. § (1) bekezdés a) pontja értelmében a finanszírozás magában foglalja az alapítvány és az általa fenntartott felsőoktatási intézmény közfeladatainak finanszírozását, így különösen a fenntartó alapítvány alapító, tulajdonosi, fenntartói jogainak gyakorlása, működési feltételeinek biztosítása; finanszírozását. A Finanszírozási törvény 1. melléklete rendezi a felsőoktatási közfeladatot a felsőoktatási intézmény útján ellátó KEKVA-k 2022-2026 évek közötti finanszírozását intézményenkénti bontásban, ahol 6. pont alatt a Magyar Agrár- és Élettudományi Egyetemért Alapítványnak, 8. pont alatt pedig a Marek József Alapítványnak juttatott pénzüsszegek szerepelnek. A Finanszírozási törvény zárószavazásán dr. Fazekas Sándor országgyűlési képviselő részt vett, az önálló indítvány elfogadására igennel szavazott. A törvényjavaslat sürgős tárgyalását igen szavazattal dr. Bajkai István, Lázár János, valamint dr. Nagy István országgyűlési képviselők is támogatták.

⁷ Iromány száma: T/15710, benyújtó: kormány

⁸ Iromány száma: T/15728., benyújtó: kormány

⁹ Iromány száma: T/17098., benyújtó: kormány

¹⁰ Lásd KEKVA-t. 20. § (1) bekezdése, valamint a Finanszírozási törvény 2. § (1) bekezdése



| KEKVA-kkal kapcsolatos jogalkotás | | | | | |
|--|---|---|--|---|---|
| Elfogadás dátuma | országgyűlési képviselő / jogszabály | dr. Bajkai István országgyűlési képviselő | dr. Fazekas Sándor, országgyűlési képviselő és kormánybiztos | dr. Lázár János, országgyűlési képviselő és kormánybiztos | dr. Nagy István, országgyűlési képviselő és miniszter |
| 2019. március 5. | 2019. évi XIII. törvény | nem vett részt | támogatta | támogatta | támogatta |
| 2020. május 19. | 2020. évi XXXIV. törvény | támogatta | támogatta | támogatta, de nem érintett | |
| 2020. nyár | dr. Bajkai István és dr. Fazekas Sándor elfogadták a tagi tisztséget a Marek József Alapítvány kuratóriumában | | | | |
| 2020. december 15. | 2020. évi CXLII. törvény | támogatta, de nem érintett | | támogatta | támogatta |
| 2020/21. tél | | | | dr. Lázár János és dr. Nagy István elfogadták a tagi tisztséget a Magyar Agrár- és Élettudományi Egyetemért Alapítvány kuratóriumában | |
| 2021. április 27. | 2021. évi IX. törvény | támogatta | támogatta | támogatta | támogatta |
| | 2021. évi VIII. törvény | támogatta | támogatta | támogatta | támogatta |
| 2021. szeptember 27. | 2021. évi CIII. törvény | sürgősséget támogat | támogatta | sürgősséget támogat | sürgősséget támogat |

4. Következtetés

A fent hivatkozott jogszabályok elfogadásával kapcsolatos szavazások adatait, valamint a két érintett KEKVA kuratóriumának hatáskörét és tagságát összevetve látható tehát, hogy jogalkotóként olyan országgyűlési képviselők döntöttek a felsőoktatási közfeladatot ellátó KEKVA-k létrehozásáról, összeférhetetlenségi szabályairól, valamint a vagyon-juttatásról, azon belül pedig a kuratóriumoknak biztosított finanszírozásról, akik egyébként az érintett kuratóriumokban tagsággal rendelkeznek. Emellett megjegyzendő, hogy a kuratóriumi tisztséget viselő négy országgyűlési képviselő közül képviselői és kuratóriumi megbízatása mellett három személy kormányzati igazgatási tisztséget is ellát.

A már végbement és a továbbiakban esedékes jogalkotásban való érintettségen túlmutatóan hangsúlyozandó, hogy kuratóriumi tagság egyrésztől lehetőséget teremt az országgyűlési képviselők és egyben kormányzati igazgatási szereplők számára a felsőoktatási intézmény működésének meghatározására, s mint az intézmény fenntartója felsőoktatási igazgatási jogkörök gyakorlására.

Másrészről az országgyűlési képviselők, valamint kormányzati igazgatás tisztségviselői kuratóriumi tisztségükben jogszabály rendelkezése folytán képviselői tisztelet-díjuk, illetve kormányzati tisztviselői illetményük mellett további díjazására válhatnak jogosulttá.



Végezetül fel szeretnénk hívni a figyelmet, hogy a KEKVA-k, "mint sajátos magánjogi jogalanyok," nem pusztán az államtól kaphatnak működésükhöz finanszírozást, hanem hazai és külföldi gazdasági szereplőktől vagy akár idegen államoktól is. Ez utóbbi tényező miatt pedig a kuratórium tagjai természetesen olyan forrásszerzési és lobbitevékenységre kényszerülnek, amely a képviselői mandátum és a kormányzati igazgatási tisztség szempontjából magas korrupciós kockázatot jelent, így összeférhetetlen az országgyűlési képviselői megbízatással és kormányzati igazgatási tisztség ellátásával.

Fentiekre tekintettel, az indítvánnyal egyezően, illetve annak tartalmát kiegészítve a K-Monitor Közhasznú Egyesület képviseletében kérem a t. Alkotmánybíróságot, hogy a KEKVA tv. 15. §-át, az Ogytv. 80. § (2a) bekezdését, valamint a Kit. 182. § (3a) bekezdését semmisítse meg, figyelemmel arra, hogy Magyarország Alaptörvényének C) cikk (1) bekezdése szerint a magyar állam működése a hatalom megosztásának elvén alapszik.

Kérem a t. Alkotmánybíróságot, hogy a beadványt az ügy adatlapján tegye közzé.

Budapest, 2021. november 15.

Tisztelettel,

Léderer Gábor Sándor
ügyvezető alelnök
K-Monitor Közhasznú Egyesület