

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-8170/2012. számú ügyben**

Előadó: dr. Láposy Attila

Az eljárás megindítása

2013 elején panaszbeadvány érkezett Hivatalomhoz, amelyben a népfőiskolai mozgalmak költségvetési támogatásával, működésének biztosításával kapcsolatban fogalmaztak meg kifogásokat. A beadványozó arra hívta fel a figyelmemet, hogy már 2004-től kezdődően folyamatosan csökkent a működés állami finanszírozása és előfordult, hogy a megállapított támogatások sem jutottak el az intézményekhez. A beadványban kifogásolta, hogy a kulturális intézményrendszer működéséért felelős szaktárcától sem kaptak világos választ arra, hogy miért késik vagy szünetel az – elsősorban a hátrányos helyzetű területeken, térségekben található falvakban és kistelepüléseken élő alacsony képzettségű személyek közművelődésbe való bekapcsolódását biztosító – népfőiskolai típusú oktatás és felnőttképzés támogatása.

Tekintettel arra, hogy a panaszbeadvány alapján a népfőiskolák működésének biztosítása kapcsán felmerült a jogbiztonság követelményével, illetve a művelődéshez való joggal összefüggő visszasság gyanúja, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 18. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot rendeltem el. A vizsgálat eredményes befejezése érdekében az Ajbt. 21. § (1) és (2) bekezdése alapján tájékoztatást kértem az Emberi Erőforrások Minisztériuma kultúráért felelős államtitkárától.

Alkalmazott jogszabályok

- a muzeális intézményekről, a nyilvános könyvtári ellátásról és a közművelődésről szóló 1997. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Kulttv.).

Az érintett alapvető jogok és alapelvek

- a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés: „Magyarország független, demokratikus jogállam.”];
- a művelődéshez való jog [Alaptörvény XI. cikk (1) és (2) bekezdés: „Minden magyar állampolgárnak joga van a művelődéshez. Magyarország ezt a jogot a közművelődés kiterjesztésével és általánossá tételével, [...] továbbá az oktatásban részesülők törvényben meghatározottak szerinti anyagi támogatásával biztosítja.”].

A megállapított tényállás

1. A panasz nyomán mindenekelőtt áttekintettem a népfőiskolák működésére vonatkozó jogi szabályozást. A Kulttv. 1. számú melléklet w) pontja alapján népfőiskolának minősül az olyan, felnőttoktatási célú tanfolyamokat szervező, helyi önszerveződés alapján létrejött szervezet, amelynek pedagógiai programja a szakismeretek átadásán túl személyiségfejlesztő (állampolgári, közelelti) elemet is tartalmaz, s melynek lebonyolítási, oktatási rendszerét, módszereit a résztvevők maguk is alakíthatják. A törvény 91. § (1) bekezdés c) pontja írja azt elő, hogy a (területért felelős) miniszter által vezetett minisztérium költségvetési fejezetében kell biztosítani a népfőiskolai mozgalmak működési támogatását.

2. A felmerülő kérdések és kialakult jogi helyzet megnyugtató tisztázása érdekében, az Ajbt. 21. § (1) bekezdés a) pontja és (2) bekezdése alapján felkértem az Emberi Erőforrások Minisztériuma kultúráért felelős államtitkárát (a továbbiakban: államtitkár), hogy a panaszban foglaltakkal kapcsolatos álláspontjáról, illetve a népfőiskolák működésének támogatásával összefüggésben már megtett és a jövőben megtenni kívánt intézkedésekről tájékoztasson.

Az államtitkár válaszlevelében arról tájékoztatott, hogy a kulturális tárca 1994-től támogatja a népfőiskolák működését. A Kulttv. hatályba lépését követően pedig – a népfőiskolai szervezetek számának gyors gyarapodása miatt – *kizárólag az országos hatókörű szervezetek* működési támogatásához járul hozzá. Országos hatókörű szervezetnek az olyan szövetség jellegű szervezetet tekintjük, amelynek *legalább hét megyében működik tagszervezete*. Ennek a kritériumnak *2004-től négy egyesületi formában működő népfőiskolai szervezet felelt meg*: a Magyar Népfőiskolai Társaság, a Magyar Népfőiskolai Collégium, a KALOT Katolikus Népfőiskolai Szervezet, valamint az Örökség Népfőiskolai Szövetség.

A válaszban szerepel, hogy az egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról szóló 2011. évi CLXXV. törvény (a továbbiakban: Civil tv.) fogalom-meghatározása szerint *országosnak tekinthető az a civil szervezet, amely legalább hét megyében tartós tevékenységet végez*. Ennek a kritériumnak 2012-től az Örökség Népfőiskolai Szövetség nem tudott megfelelni. A négy népfőiskolai szervezet a kérdéses időszakban összesen *35 100 000 Ft működési támogatásban* részesült.

Az államtitkár hangsúlyozta, hogy a kulturális tárca egyetlen évben sem tudta a népfőiskolai szervezetek teljes működési költségét támogatás formájában biztosítani, a törvényben előírt kötelezettségét azonban – változó támogatási előirányzat mellett – 1998-tól teljesíti. A válaszlevelben szerepel, hogy az 1997-es szabályozás idején a felnőttképzés, az élethosszig tartó tanulás eszméjének elterjesztését és gyakorlatának kialakítását kiemelten kezelte a kulturális kormányzat, további fontos cél volt a kulturális-közművelődési civil szféra megerősítése. Ezek az *inkubációs célok* indokolták a *támogatás törvényi erejű biztosítását*. Az államtitkár szerint az eltelt 16 évben azonban a felnőttképzésnek mind az állami-önkormányzati, mind a verseny-, mind a civil szektorban komoly intézményrendszere alakult ki, továbbá jelentősen bővült a hozzáférhető felnőttképzési célú források köre is. Hozzátette mindehhez azt is, hogy 2011-től jelentősen átalakult a civil szervezetek állami támogatásának rendszere, azzal a deklarált céllal, hogy a civil szervezetek támogatásának állami forrásaként döntően a Nemzeti Együttműködési Alap szolgáljon. Mindezek alapján jelezte, hogy a kulturális tárcának szándékában áll a jelenlegi finanszírozási gyakorlat megvizsgálása és *olyan támogatási rendszer kialakítása*, amely nagyobb figyelmet fordít az új és fejlesztendő szakterületekre, illetve a közművelődési civil szféra egésze szempontjából méltányosabb.

Az államtitkár válaszában *részletes kimutatást adott* más tárcák által népfőiskoláknak nyújtott eseti jellegű támogatásokról, illetve az elkülönített állami alapból, más állami és európai uniós forrásból nyújtott pályázati támogatásokról, ezt az összefoglalót a jelentéshez csatolt melléklet tartalmazza. A kulturális tárca által a Kulttv. hivatkozott szakasza alapján nyújtott működési támogatások folyósításának adatait az *alábbi táblázat* mutatta be:

Kedvezményezett	Szerződéskötés dátuma	Az első részlet átutalásának dátuma	A működési támogatás összege
2010. év			
KALOT Katolikus Népfőiskolai Mozgalom Közhasznú Egyesület	2010. 03. 31.	2010. 04. 19.	1 800 000 Ft.
Magyar Népfőiskolai Collégium	2010. 03. 31.	2010. 04. 19.	1 800 000 Ft.
Magyar Népfőiskolai Társaság	2010. 03. 29.	2010. 04. 19.	8 800 000 Ft.
2011. év			
KALOT Katolikus Népfőiskolai Mozgalom Közhasznú Egyesület	2011. 05. 31.	2011. 06. 30.	1 500 000 Ft.
Magyar Népfőiskolai Collégium	2011. 05. 31.	2011. 07. 07.	2 100 000 Ft.
Magyar Népfőiskolai Társaság	2011. 05. 27.	2011. 06. 14.	8 500 000 Ft.
Örökség Népfőiskolai Szövetség	2011. 06. 22.	2011. 07. 06.	600 000 Ft.
2012. év			
KALOT Katolikus Népfőiskolai Mozgalom Közhasznú Egyesület	2012. 12. 28.	2013. 02. 05.	1 000 000 Ft.
Magyar Népfőiskolai Collégium	2012. 12. 28.	2013. 02. 05.	1 000 000 Ft.
Magyar Népfőiskolai Társaság	2012. 12. 28.	2013. 02. 05.	1 000 000 Ft.

<i>2013. év</i>			
KALOT Katolikus Népfőiskolai Mozgalom Közhasznú Egyesület	2013. 06. 27.	2013. 07. 10.	2 000 000 Ft.
Magyar Népfőiskolai Collégium	2013. 06. 27.	2013. 07. 10.	1 500 000 Ft.
Magyar Népfőiskolai Társaság	2013. 06. 16.	2013. 07. 30.	3 500 000 Ft.

Az államtitkár válaszlevelében arról is szólt a feltett kérdés kapcsán, hogy a *támogatási szerződések megkötésének időpontjára, a támogatott időszak meghatározására nincs külön előírás*. A támogatás folyósításának szokásos – szerződésben rögzített – időpontja *2012-ig általában a szerződéskötést követő 15. nap volt*, míg 2013-tól az államháztartásról szóló törvény végrehajtásáról szóló 368/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet 78. § (5a) bekezdése szerint *részletekben lehet* az olyan költségvetési támogatást kifizetni, amelynek összege meghaladja a hárommillió forintot. Utalt arra is, hogy az egyes kifizetések tervezett időpontjai a kedvezményezett által benyújtott és a támogató által elfogadott költségterv alapján a támogatási szerződésben kerülnek rögzítésre. Ez a Magyar Népfőiskolai Társaságot érintette, a támogatások folyósítása az általuk kért időpontokban történik. 2010-ben az érintett négy szervezet közül három szervezettel (Magyar Népfőiskolai Társaság, Magyar Népfőiskolai Collegium, KALOT) a *döntési moratóriumról* szóló 1003/2010. (I. 19.) Korm. határozat által megjelölt határidőig (2010. március 31.) a minisztérium megkötötte a szerződést, mindhárom szervezet megkapta az államtitkár által jóváhagyott támogatás teljes összegét.

Az államtitkár tájékoztató válaszában, hogy a támogatási szerződés megkötésének feltétele volt az előző évi támogatás felhasználásáról szóló *beszámoló elfogadása*. Mivel az Örökség Népfőiskolai Szövetség hiánypótlása március 25-én érkezett be, a rendelkezésre álló idő nem tette lehetővé a beszámoló elfogadása és a szerződés megkötése folyamatának végig vitelét. A döntési moratóriumról szóló kormányhatározatot a 2010. július 8-tól hatályos 1146/2010. (VII. 7.) Korm. határozat helyezte hatályon kívül. A *támogatási szerződés megkötésére azonban ezt követően sem kerülhetett sor*, ugyanis a Kormány a 2010. évi költségvetéssel összefüggő egyes feladatokról szóló 1132/2010. (VI. 18.) számú határozata *zárolást írt elő* a Nemzeti Erőforrás Minisztérium előirányzataira. Ez a zárolás pedig érintette az Örökség Népfőiskolai Szövetség részére korábban jóváhagyott működési támogatást is. 2011-ben a szerződéskötés folyamata a szerződéskötéshez szükséges mellékletek benyújtásának beérkezése miatt az Örökség Népfőiskolai Szövetséggel elhúzódott, a támogatás kifizetésének ütemezése ezért későbbi időpontra tolódott. A 2011. évi költségvetési egyensúlyt megtartó intézkedésekről szóló 1316/2011. (IX. 19.) Korm. határozatban a Kormány maradványtartási kötelezettséget írt elő a költségvetési fejezetek számára.

A maradványtartási kötelezettség miatti zárolás tehát az államtitkár válasza szerint érintette az Örökség Népfőiskolai Szövetséggel kötött támogatási szerződésben foglalt 900 000 Ft összegű támogatás második ütemét. A szaktárca ezért kezdeményezte a szerződésben foglalt támogatási összeg 600 000 Ft-ra történő módosítását. 2012-ben a hiánycél biztosításához szükséges további intézkedésekről szóló 1036/2012. (II. 21.) Korm. határozat 5. pontja értelmében a fejezetet irányító szerv vezetőjének javaslatot kellett tenni a 2012. évi fejezeti kezelésű előirányzatok csökkentésére. A zárolással érintett feladatok véglegesítése késleltette a 2012. évi támogatási szerződések megkötését. A 2012. évi költségvetési egyenleg tartását biztosító intézkedésekről szóló 1428/2012. (X. 8.) Korm. határozat elrendelte a Kormány irányítása alá tartozó fejezetek meghatározott összegű zárolását, mely érintette a közművelődési civil szervezetek támogatására rendelkezésre álló előirányzatot is. Erről viszont a népfőiskolai szervezetek is értesítést kaptak. Más előirányzatok december hónapban történt átcsoportosításával azonban a minisztérium végül képes volt biztosítani a népfőiskolák az előző évekhez képest csökkent mértékű támogatását. A szerződéskötésre ugyanakkor a vázolt körülmények miatt december utolsó napjaiban kerülhetett sor, a kifizetések áthúzódtak 2013-ra.

A támogatás felhasználásának véghatáridejét ennek megfelelően 2013. május 31-i nappal határozta meg az EMMI. 2013-ban az első támogatási részletek folyósítása csak a 2012. évi támogatások felhasználási idejét és elszámolását követően kezdődhetek meg.

Az államtitkári válasz kitért a népfőiskolák számára nyitott *pályázati lehetőségekre* is, eszerint alapvetően négy irányban van lehetőség további támogatás megszerzésére esetükben.

1. A népfőiskolák, mint civil szervezetek jogosultak a *Nemzeti Együttműködési Alap pályázatain* részt venni. A Nemzeti Együttműködési Alap célja a magyarországi civil társadalom tevékenységének segítése, a civil szervezetek társadalmi szerepvállalásának erősítése. A támogatott tevékenységek a civil élet teljes spektrumát felölelik, az európai integrációt elősegítő programoktól a civil szférával kapcsolatos tudományos kutatásokon át a monitoring tevékenységekig. A különböző rendezvények mellett civil szervezetek működési költségeire is igényelhető támogatás. A 2010-2013. közötti időszakban ezzel a lehetőséggel 35 népfőiskolai szervezet élt sikeresen, mintegy *68 millió Ft támogatásból* valósíthatta meg benyújtott programjait.
2. A *Nemzeti Kulturális Alap* állandó és ideiglenes kollégiumai által kiírt pályázatokon jogosultak részt venni mind az egyesületi, mind az alapítványi formában működő civil szervezetek. A 2010-2013. közötti időszakban ezzel a lehetőséggel 12 népfőiskolai szervezet élt sikeresen, mintegy *16 millió Ft támogatásból* valósíthatta meg benyújtott programjait. Benyújtható egyedi támogatási kérelem miniszteri keretre, ilyen támogatásban a vizsgált időszakban két szervezet, a Magyar Népfőiskolai Társaság és a Magyar Népfőiskolai Collégium részesült 3-3 millió Ft összegben.
3. A népfőiskolák jogosultak az Új Széchenyi Terv keretében az Európai Unió által társfinanszírozott programokra meghirdetett pályázatokon részt venni, amennyiben a támogatásra jogosultak körébe beletartoznak az államháztartáson kívüli nonprofit szervezetek. A 2010-2013. közötti időszakban ezzel a lehetőséggel 8 népfőiskolai szervezet élt sikeresen, *700 millió Ft támogatásból* valósíthatott meg fejlesztéseket.
4. A népfőiskolák jogosultak a *Tempus Közalapítvány pályázatain* részt venni. Nevezett szervezet végzi az Európai Bizottság Egész életen át tartó tanulás programjának és a közép-európai CEEPUS programnak a magyarországi koordinációját, valamint pályáztatja a Pestalozzi programot.

A megkeresésben feltett kérdése válaszolva az államtitkár kitért arra, hogy a vizsgált időszakban a népfőiskolák működésével, hatékonyságával, szerepével kapcsolatosan *nem készültek hatásvizsgálatok, háttér tanulmányok, elemzések*. A 2010. és 2011. évi támogatások elosztásához a tárca *szempontrendszer*t készítette, azt előzetesen véleményeztette az érintett 4 szervezettel, majd a konszenzusos szempontrendszer szerinti adatokat, információkat összegyűjtötte, elemezte, és pontszámokat rendelt az egyes szempontokhoz. A támogatási keret elosztását a kötelezettségvállaló az így megállapított pontszámok alapján határozta meg.

Az államtitkár arra is rámutatott válaszában, hogy a támogatott szervezetek, így a népfőiskolai mozgalmak tevékenységét folyamatosan figyelemmel kíséri a szaktárca, munkatársai alkalmanként részt vesznek a programjaikon, tájékoztatási céllal beérkező értesítéseiket, kiadványaikat, tanulmányaikat is áttekintik. A Kulttv. módosítását előkészítő munkabizottságba a támogatott népfőiskolák meghívást kaptak, szóban és írásban kifejhették javaslataikat. Az államtitkár kiemelte, hogy a költségvetési támogatások felhasználásáról a szervezetek a támogatási szerződésben meghatározott tartalmú szakmai beszámolót és pénzügyi elszámolást kötelesek benyújtani. A *minőségbiztosítás elemi kereteit* pedig a *támogatási szerződés* jelöli ki: részletesen tartalmazza a kedvezményezett köteleseit, nevesíti a szervezetet képviselő és a kapcsolattartásra kijelölt személyt, tartalmazza a szerződésszegés eseteit és szankcióit.

A szerződés része mellékletként a segédlet a szakmai beszámoló és pénzügyi elszámolás elkészítéséhez, amely a támogatás felhasználásának tartalmi és pénzügyi részleteire vonatkozó további elvárásokat tartalmazza. A szakmai beszámoló és pénzügyi elszámolás vizsgálatát a tárca elvégzi, a kötelezettségvállaló e vizsgálatok alapján dönt a beszámoló és elszámolás elfogadásáról, elutasításáról, hiányzó dokumentáció bekéréséről, támogatási összeg részleges vagy teljes visszaköveteléséről.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint az ezek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint – többek között – közszolgáltatást végző szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdés *l)* pontja és a 18. § (2) bekezdésének *e)* pontja alapján az alapvető jogok biztosá által vizsgálható közszolgáltatást végző szervnek minősül – függetlenül attól, hogy milyen szervezeti formában működik – a jogszabályban közszolgáltatásként megjelölt tevékenységet végző szervezet. A már említett Kulttv. 1. számú melléklet *w)* pontja alapján népfőiskolák elsődleges feladata a felnőttoktatási célú, személyiségfejlesztő (állampolgári, közeleti) elemet is tartalmazó tanfolyamokat szervezése, ezek lebonyolítási, oktatási rendszerének és módszereinek meghatározása. A fentiek alapján álláspontom szerint közérdekű tevékenységük gyakorlása során – mivel a felnőttképzésről szóló 2013. évi LXXVII. törvény 1. § (2) bekezdésére figyelemmel a felnőttképzési tevékenység közszolgáltatásnak minősül – *közszolgáltatást végző szervek körébe tartoznak a népfőiskolai mozgalmak és egyesületek* is. Így jelen esetben a biztos vizsgálati hatásköre az alapvető működésükre, különösen pedig a feladatuk ellátásához szükséges állami, költségvetési támogatására, illetve az erre vonatkozó szabályozásra is kiterjed.

II. Az alapvető jogok és alkotmányos elvek tekintetében

Az alapvető jogok biztosá egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggésrendszer feltárása során autonóm, objektív és neutrális módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget mandátumának. Az ombudsmani intézmény megalakulása óta az állampolgári jogok országgyűlési biztosá következetesen, zsinórmértékként támaszkodott az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazta az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott egyes alapjogi tesztek.

A jelentés megállapításaival összefüggésben ismételt hivatkozom arra, hogy az Alaptörvény vonatkozó rendelkezéseinek szövege Alaptörvény Negyedik Módosításának hatályba lépését követően továbbra is nagyrészt megegyezik az Alkotmányban foglaltakkal, az alkotmányos követelmények és alapjogok tekintetében jellemzően nem tartalmaz olyan rendelkezéseket, amely ellentétesek volnának a korábbi alkotmányunk szövegével. Az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy „*az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni*”. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor a 13/2013. (VI. 17.) AB

határozatában azt emelte ki, hogy az adott határozatban vizsgált törvényi rendelkezések esetében már az Alaptörvény Negyedik Módosítása alapján jár el a korábbi alkotmánybíróági határozatokban foglaltak felhasználhatóságát illetően. A testület ennek kapcsán elvi élel azt mondta ki azt, hogy *„az Alkotmánybíróság a hatályát veszített alkotmánybíróági határozat forrásként megjelölésével, a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékű és terjedelmű tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket. Az indokolásnak és alkotmányjogi forrásainak ugyanis a demokratikus jogállamban mindenki számára megismerhetőnek, ellenőrizhetőnek kell lennie, a jogbiztonság igénye az, hogy a döntési megfontolások átláthatóak, követhetőek legyenek. A nyilvános érvelés a döntés indoklásának létalapja. A korábbi határozatokban kifejtett érvek felhasználhatóságát az Alkotmánybíróóság mindig esetről esetre, a konkrét ügy kontextusában vizsgálja.”*

Ha összevetjük az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében, az Alaptörvény XI. cikk (1)-(2) bekezdéseiben foglaltakat a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 2. § (1) bekezdésének, 7§/F. § (1)-(2) bekezdéseinek szövegével, akkor az állapítható meg, hogy a jelen vizsgálat tárgyát képező alapvető jogok és a jogállamiság elve tekintetében nem hoz olyan változást az Alaptörvény szövege, mely a korábbi alkotmánybíróági gyakorlat elvetését, tartalmi átértékelését alátámasztaná. Így elvi megállapításaim megfogalmazása, az alapjogok és az alkotmányos elvek értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybíróági döntés megszületéséig – irányadónak tekintem az Alkotmánybíróóság által mind az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően, mind pedig az azt követően meghozott határozataiban, azok indokolásában kifejtett megállapításokat, következtetéseket.

1. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján Magyarország független, *demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróóság korábbi töretlen gyakorlata alapján ennek a jogállami minőségnek nélkülözhetetlen eleme a *jogbiztonság*. Ahogyan pedig arra az Alkotmánybíróóság felhívta a figyelmet a 30/2012. (VI. 27.) AB határozatában, az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése és az Alkotmány 2. § (1) bekezdése azonosan deklarálja a jogállami klauzulát, tehát az eddig kialakított alkotmánybíróági gyakorlat relevánsnak tekinthető a vizsgálat során. Az Alkotmánybíróóság által gyakran hivatkozott tétel, hogy a jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. A jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. A jogállamiság elvéből folyó követelmény a közhatalom, a közigazgatás törvény alá rendeltsége: a közhatalommal rendelkező szervek a *jog által megállapított működési rendben*, a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott *korlátok között* fejtik ki tevékenységüket. Nem hagyható figyelmen kívül továbbá, hogy a *kiszámíthatóság – beleértve az egységes jogalkalmazást – és az eljárási garanciák biztosítása szorosan összekapcsolódik az egyes alanyi alapjogok, szabadságjogok védelmével*, mintegy kölcsönösen feltételezik egymást.

2. Az Alaptörvény XI. cikk (1) és (2) bekezdése alapján minden magyar állampolgárnak *joga van a művelődéshez*. Magyarország ezt a jogot pedig – többek mellett – a közművelődés kiterjesztésével és általánossá tételével, továbbá az oktatásban részesülők törvényben meghatározottak szerinti anyagi támogatásával biztosítja. Az Alaptörvény szövege a művelődéshez való jogról önállóan, az oktatáshoz való joggal együtt rendelkezik, hiszen a művelődéshez való jog klasszikus területének az oktatás tekinthető. Bár a művelődéshez való joggal összefüggésben az alkotmánybíróági gyakorlat elsődlegesen a széles értelemben vett oktatáshoz való jog területével (közoktatás és felsőoktatás szférája) foglalkozott behatóan, világossá tette azt is, hogy az oktatáson kívül *más területek is beletartoznak*, így például a

közgyűjtemények (könyvtár, levéltár, múzeum) igazgatása, a filmigazgatás, a kulturális igazgatás, műemlékvédelem. Az Alkotmánybíróság arra is rámutatott, hogy a művelődéshez való jog *nemcsak az iskolarendszerű oktatásban, hanem azon kívül is megvalósulhat.*

Az állam összességében a közművelődés igazgatása terén többféle funkcióval rendelkezik, szabályozza a kulturális szolgáltatásokat, biztosítja főként a közösségi jellegű szolgáltatások körét. Ilyen funkció továbbá a kulturális fejlődés feltételeinek a megteremtése főként azokon a területen, amelyek nagy költségigényűek és a megtérülésük nem biztosítható rövidtávon gazdaságosan, és az állami támogatás nélkül egyes ágazatok nem fejlődnének. Szintén állami feladat a nemzeti kultúra fejlesztése, valamint a társadalmi esélyegyenlőség elősegítése, amelynek tekintetében az emberi méltóság és a közművelődés általánossá tétele is fontos szerephez jut. A művelődéshez való jog megvalósítása érdekében az államot különböző kötelezettségek terhelik. Az Alkotmánybíróság több határozatában is megállapította, hogy az állampolgárok művelődéshez való jogát az állam intézményfenntartói kötelezettsége alapozza meg, amelynek keretében az államnak mindenki számára – hátrányos megkülönböztetés nélkül – biztosítania kell e jog gyakorlását lehetővé tevő szervezeti és jogszabályi feltételeket. [vö. 18/1994. (III. 31.) AB határozat és 388/B/2010. AB határozat]

Az Alkotmánybíróság több döntésében is megállapította, hogy a művelődéshez való jog nem alanyi alapjog, a művelődés, így különösen az oktatás és a tudományos, művészeti élet területén – a kultúra és a művelődés hozzáférhetőségének megteremtésével és a társadalmi esélyegyenlőség előmozdításával – az államot elsődlegesen intézményvédelmi köteletség terheli. Az állam intézményvédelmi köteletségéből eredően úgy alakíthatja ki e jogok megvalósításához szükséges jogszabályi és szervezeti feltételeket, hogy mind a többi alapjoggal kapcsolatos, mind pedig egyéb alkotmányos feladataira is tekintettel legyen; az egyes jogoknak az egész rend szempontjából legkedvezőbb érvényesülését teszi lehetővé, s mindezzel az alapjogok összhangját is előmozdítja. Az állam köteles gondoskodni olyan intézményekről, illetve megfelelő szervezeti szabályokról, amelyek a tudományos, oktatási és kutatási tevékenység szabad folytatását garantálják. [vö. 41/2005. (X. 27.) AB határozat]

A művelődéshez való jog – oktatáson túlmutató – területén tehát az állam polgárai számára közszolgáltatás nyújtására, intézmények létrehozására, fenntartására és megfelelő pénzügyi támogatására jogosult. Az állami támogatások és a művelődéshez való jog érvényesülésének előmozdítása kapcsán ugyanakkor arra is indokolt rámutatni, hogy a töretlen alkotmánybírósági alapján állami költségvetési támogatásra senkinek sincs az Alkotmányon alapuló alanyi joga, az következik, hogy mindenkinek számolni kell azzal, hogy egyes támogatásokat a későbbiekben nem, vagy csökkentett mértékben igényelhet, mert az államnak jogában áll a korábban biztosított támogatás mértékét, alkalmazását és igénybevételi lehetőségét a jövőre vonatkozóan korlátozni vagy azt megszüntetni. Az állam által biztosított e kedvezmények meghatározásánál ugyanis a jogalkotót széles körű mérlegelési jog illeti meg [vö. 794/D/2004. AB határozat].

III. Az ügy érdeme tekintetében

Az ombudsmani vizsgálat speciális tárgyköre, a népfőiskolák működésének állami támogatása kapcsán indokoltnak tartom mindenekelőtt kiemelni a következőket. Az alapjogi aspektusú vizsgálatom értelemszerűen, hatáskör hiányában *nem terjedt és nem is terjedhetett ki* a szűkebb értelemben vett költségvetési finanszírozással kapcsolatos kérdésekre (így például arra, hogy mekkora összegű támogatás lenne indokolt), sem pedig a minisztériumi, kormányzati döntések *célszerűségére vagy indokoltságára* (így például arra, hogy kell-e egyáltalán állami segítség a népfőiskolák számára vagy ugyanez a feladat más intézmények révén teljesíthető-e). Ezek ugyanis önmagukban nem tekinthetők az alapjogi biztos által

vizsgálható alkotmányossági, alapjogi kérdéseknek, hanem alapvetően gazdaságpolitikai, szakpolitikai döntések, amely a kulturális ügyekért felelős tárca felelősségi körébe tartozik.

A *népfőiskolák* hagyományosan a felnőttoktatás, közművelődés, a nemzeti kultúra ápolása, az ifjúságnevelés intézményei Európában és – az 1910-es évek óta – Magyarországon is. A népfőiskolák rugalmas tananyagukkal, oktatási módszereikkel jellemzően széles társadalmi rétegek számára tették és teszik ténylegesen elérhetővé a mindennapi élethez szükséges tudás, műveltség megszerzését. Az országos szervezetű népfőiskolai mozgalmak nem csupán a művelődéshez való joggal kapcsolatos lényeges közfeladatot látják el, hanem – a civil és szakmai autonómia védelme és az önkéntesség előmozdítása mellett – a kulturális esélyegyenlőség elvének hordozói, így e funkciók, feladatok ellátásának rendszeres állami költségvetési támogatása – a törvénnyel összhangban – kellően alátámasztható. A leszakadó kistérségek településeit elérő népfőiskolai mozgalmak által folytatott felnőttképzés területén a foglalkoztatáspolitikai segítő eszközként is működik. Értelemszerűen ugyanakkor az állam az *ellátott közfeladatra tekintettel* részesítheti támogatásban a népfőiskolákat, hiszen ezzel az elnevezéssel más profilú, például politikai pártokhoz kötődő intézmények is működnek. Az állam dönthet úgy, hogy a költségvetésből kizárólag a kiterjedtebb szervezetrendszerrel rendelkező, hagyományos, országos hatókörű népfőiskolák részesülhetnek támogatásban, illetve hogy előzetes szakmai szempontrendszer alapján történik a támogatás megállapítása.

Ahogy arra már a jelentésben felhívtam a figyelmet, a Kulttv. 91. § (1) bekezdés c) pontja mindössze annyit ír elő tételes jogi kötelezettségként, hogy évente a kultúráért felelős minisztérium költségvetési fejezetében kell biztosítani a népfőiskolai mozgalmak működési támogatását. Ebből a rövid törvényi előírásból olvasható ki, hogy a törvény nyomán évenkénti rendszerességgel a népfőiskolai mozgalmakat költségvetési támogatásban kell részesíteni. Mindez összhangban van azzal, hogy a szakminisztérium javaslatára az Országgyűlés évente a költségvetési törvény elfogadásakor – a mindenkorai költségvetés teherbíró képességet vagy a rugalmasan változó szakmapolitikai prioritásokat figyelembe véve – mérlegelhesse, hogy mekkora kiadási összeget irányoz elő a tárgyévben ennek a feladatnak az ellátására. Figyelemmel arra, hogy nincsen törvényi előírás a támogatás folyósításával kapcsolatban, így lehetőség van értelemszerűen arra, hogy megalapozott előterjesztés nyomán az Országgyűlés reál vagy nominális értéken csökkentse az évenkénti támogatást a korábbi bázisévhez képest. Ahogy arra az Alkotmánybíróság is rámutatott, az országos népfőiskolai szervezeteknek, ahogyan más állami költségvetési támogatásban részesülő jogalanyoknak, nincsen alanyi alkotmányos joguk konkrét támogatásban való részesülésre.

A *jogbiztonság követelményének érvényesülése* szempontjából ugyanakkor alapvető szempont az Országgyűlés által már megállapított és végrehajtandónak nyilvánított működési támogatás kifizetésének kiszámíthatósága. Mindez azzal együtt is követelmény, hogy valóban nincsen külön tételes előírás a támogatás kifizetésének határidejére vagy ütemére, egy összegben vagy részletekben történő kifizetésre. Nem vitatható az, hogy a Kormány a költségvetési törvény végrehajtása során, az államháztartási törvény adta keretek között rendelkezik mozgástérrel a támogatások kifizetésében (így például moratórium vagy zárolás elrendelése, átcsoportosítások). A Kormánynak figyelemmel kell lenni arra, hogy a támogatás tartós és jelentős elmaradása ne sodorja veszélybe az egyes támogatott intézmények létét és működését, így pedig a dominóelv alapján az egész terület, illetve *közvetve akár* az alkotmányosan szükséges közfeladat ellátását (értelemszerűen mindez valamennyi támogatott szektorra vonatkozik). Mivel a vizsgálat nem terjedt ki a felnőttképzés hozzáférhetőségének, a teljes intézményrendszer működésének feltérképezésére, a rendelkezésemre álló információk alapján így azt már nem tudtam kellő alapossággal megítélni, hogy az állami támogatás tartós elmaradása milyen konkrét hatást gyakorolt a közfeladat ellátásának szintjére. Ezzel együtt álláspontom szerint azokon a területeken, ahol törvényi jogalap nyomán egyes szervezetek

megalapozottan számíthatnak a rendszeres és feladatellátáshoz kötött állami működési támogatásra, ott a jogbiztonság követelménye indokolja, hogy a támogatás kifizetése ne húzódjon el. Mindez független attól, hogy az érintett szervezetek más forrásokból, így például pályázati úton időlegesen képesek-e a működést, annak színvonalát megfelelően fenntartani.

Az államtitkár válaszából egyértelműen az látható, hogy a 2012-es tárgyévben a három kedvezményezett országos hatáskörű népfőiskolával – a korábbi évek gyakorlatával szemben – csak 2012 decemberében, vagyis közel egy évvel a tárgyévi költségvetés elfogadását követően kötötte meg a támogatási szerződést, a költségvetési támogatás első részletének átutalására, a tényleges folyósításra pedig csak 2013 februárjában került sor.

Mindezek alapján megállapítom, hogy a népfőiskolai mozgalmak 2012-es működési támogatásának végrehajtása során bekövetkező jelentős, a korábbiakhoz képest közel féléves, a működést veszélyeztető konkrét késedelem, illetve ezen a területen a működési támogatások megállapításával kapcsolatban megfigyelhető kiszámíthatatlan helyzet a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoz.

Intézkedéseim

A jelentésben feltárt, alapvető jogokkal összefüggő visszásságok bekövetkezése lehetőségének *jövőbeni megelőzése* érdekében az Ajbt. 31. §-a alapján *felkérem* a kultúráért felelős emberi erőforrások miniszterét, hogy – az államháztartásért felelős nemzetgazdasági miniszterrel koordináltan – a szükséges intézkedések megtételével

- 1) az érintett országos népfőiskolai szervezetekkel való együttműködésben tekintse át, hogy – a korábbi inkubációs cél megvalósulására, a felnőttképzés átalakítására figyelemmel – mely feladatok ellátásához indokolt a jövőben állami támogatást rendelni, továbbá a feladatalapú költségvetési finanszírozás esetében milyen jogszabályi szintű, illetve más jellegű garanciákkal lehet megteremteni és növelni a jogbiztonságot, az előre tervezhetőséget és a kiszámíthatóságot;
- 2) a következő költségvetési év vonatkozásában az érintett országos népfőiskolai szervezetekkel való együttműködésben elemezze, illetve dolgozza ki – a meglévő elszámolási kötelezettség érvényesítése mellett – a feladatalapú állami támogatás hasznosulásának ellenőrzésével kapcsolatos szakmai szempontrendszert.

Budapest, 2013. december

Székely László sk.