

## A Hallgatói Önkormányzatok Országos Konferenciájának álláspontja az Állami Számvevőszék által folytatott Az állami felsőoktatási intézmények ellenőrzése a hallgatói önkormányzatok tekintetében című 2018-as Jelentésről (továbbiakban: Jelentés)

Az Állami Számvevőszék (a továbbiakban: ÁSz, vagy ellenőrző szerv) ellenőrzést végzett az állami felsőoktatási intézményeknél a hallgatói önkormányzatok tekintetében. Az ellenőrzés megállapításait a végleges Jelentés alapján megismerhettük.

A Jelentésről az érintett hallgatói önkormányzatokat tömörítő Hallgatói Önkormányzatok Országos Konferenciája képviselőjében az alábbi megállapításokat tesszük.

Az ellenőrzés eredményeképpen a felsőoktatási intézményeknek megküldött Jelentés, minden esetben súlyos szabálytalanságokat vél felfedezni és – álláspontunk szerint tévesen, illetve nem kellőképpen megalapozottan – olyan következtetéseket von le, mintha 2013. január 1. és 2016. december 31. között valamennyi vizsgált felsőoktatási intézmény ellentétesen járt volna el a nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvényben (a továbbiakban: Nftv) foglaltakkal. A Jelentés szerint ugyanis a teljes idejű nappali képzésben részt vevő hallgatók legalább 25 %-a igazoltan nem vett részt a hallgatói önkormányzati választásokon, valamint egyes hallgatói önkormányzatok nem rendelkeztek jóváhagyott alapszabállyal ennél fogva a vizsgált időszakban nem lettek volna jogosultak az Nftv.-ben rögzített jogaik gyakorlására.

A vizsgálat eredménye lesújtó képet fest a teljes magyarországi felsőoktatás működéséről, a felsőoktatási intézmények belső kontrollrendszeréről, illetve a felsőoktatási intézmények vezetéséről, ezáltal pedig a teljes ágazati irányításról is. A vizsgálat eredményének következményei azonban ennél is súlyosabbak. Amennyiben ugyanis elfogadnánk, hogy valamennyi állami felsőoktatási intézményben illegitim módon kerültek volna felállításra a hallgatói önkormányzati testületek a vizsgált időszakban, és ennek ellenére gyakorolták volna az őket megillető törvényben rögzített jogaikat, úgy akár 2013 és 2016 között valamennyi intézményben hozott, valamennyi szenátusi döntés jogszerűsége is megkérdőjelezhető volna.

Meglátásunk szerint a helyzet közel sem ennyire aggasztó, hiszen könnyen lehet, hogy az eredmény csak az ellenőrző szerv módszertanának következménye, mely azzal függhet össze, hogy az ellenőrzött területre vonatkozóan speciális szabályokat tartalmazó jogszabályi környezetben korábbi ellenőrzés hiányában nem rendelkezett tapasztalattal. Álláspontunkat az alábbi részletes észrevételeken keresztül támasztjuk alá:

### Az ellenőrzés jogszerűségével kapcsolatos észrevételek

a) Az Állami Számvevőszékről szóló 2011. évi LXVI. törvény 5. § (2) bekezdése alapján az Állami Számvevőszék az államháztartás gazdálkodásának ellenőrzése keretében ellenőrizheti a központi költségvetési szervek működését. Álláspontunk szerint, ez a típusú ellenőrzés az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvényben meghatározott tárgykörök keretein belül értelmezhető, vagyis a gazdálkodással szorosan össze nem függő működési kérdésekre nem terjedhet ki, így nem vizsgálható ebben a körben sem a felsőoktatási intézmények működése, sem pedig azon belül az azok részét képező hallgatói önkormányzatok működése, ideértve a hallgatói önkormányzati választások megfelelőségét is.

b) Az a) pontban foglaltakat támasztja alá az is, hogy kifejezetten a felsőoktatási intézmények (és ennek részeként a hallgatói önkormányzatok) működésének ellenőrzéséről a nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV törvény 73. § (1) és (4)-(5) bekezdései külön rendelkeznek, még hozzá a fenntartóhoz (jelen esetben az emberi erőforrások miniszteréhez) telepítve ezt a jogkört (működés törvényességének ellenőrzése).

Az a)-b) pontokban foglaltakból következően véleményünk szerint a jelentéstervezetben szereplő, a hallgatói önkormányzatok működésével (nem gazdálkodásával) összefüggő megállapításokat az Állami Számvevőszék törvényben biztosított hatáskörén, jogszabályi felhatalmazásán túllépve fogalmazta meg.

Ebből következően meglátásunk szerint a Jelentésben a működéssel kapcsolatos megállapítások, valamint ezen megállapítások jogkövetkezményeként, a jogszabály által előírt jogosítványok és forrásfelhasználás megvonására vonatkozó következtetések az Állami Számvevőszék részére biztosított törvényi kereteket meghaladják.

### A Jelentésben foglaltakkal kapcsolatos észrevételek

Az eljárás jogszerűsége kapcsán kifejtetteken túl fontosnak tartjuk a megállapításokkal kapcsolatos érdemi észrevételek megfogalmazását is az alábbiak szerint:

c) Általánosságban felmerül, hogy a jelentéstervezet nem felel meg az Állami Számvevőszékről szóló 2011. évi LXVI. törvény 24. § (1) bekezdés d) pontjának, miszerint az ellenőrzések eredményeinek, a megállapításoknak alátámasztottnak, a következtetéseknek okszerűnek és megalapozottnak kell lenniük. A Jelentésben egyetlen megállapítás sem került alátámasztásra, indokolásra, így nem világos, hogy az ÁSz szerint mi nem megfelelő az ellenőrzött szerv kialakított gyakorlatában, de az sem, hogy milyen kritérium alapján tekintette volna megfelelőnek a választásokkal kapcsolatos gyakorlatot.

Az ÁSz Szervezeti és Működési Szabályzatának 47. § (5) bekezdése szerint az ellenőrzés során alkalmazandó dokumentum, „A megfelelőségi ellenőrzés alapelvei” szerint „[a] megfelelőségi ellenőrzés arra irányul, hogy elegendő és megfelelő bizonyítékot szerezzen a felelős fél vonatkozó kritériumok szerinti működésének alátámasztására.” Hasonlóan „[a] megfelelőségi ellenőrzés lefolytatása során az ellenőrzést végző személy tevékenysége arra irányul, hogy az ellenőrzés eredményeinek célzott felhasználói számára elegendő és megfelelő bizonyítékot szerezzen a felelős fél vonatkozó kritériumok szerinti működésének, az azoknak való megfelelés alátámasztására.” Továbbá „[a] Számvevőszék minden ellenőrzése során a bizonyosság észszerűen magas szintjének elérésére [...] törekszik.” A jelentésből úgy tűnhet, hogy az ÁSz (ahogy azt a d) és e) pontokban részletezem) a szóban forgó ellenőrzések során nem teljeskörűen a fenti előírások szerint járhatott el, ellenkező esetben ugyanis nem juthatott volna jogerős bírósági döntéssel ellentétes eredményre, illetve a jelentés nem tartalmazna megalapozatlan következtetéseket.

d) Az Állami Számvevőszék 27 intézmény (ezek közül egy időközben beolvadással megszűnt) esetében állapította meg, hogy a hallgatói önkormányzati választásokon igazoltan nem vett részt a teljes idejű nappali képzésben részt vevő hallgatók legalább

25 %-a. A c) pontban kifejtettekkel összhangban szükséges kiemelni, hogy a Jelentésből nem derül ki, hogy milyen dokumentumok áttekintése alapján, milyen észlelt hiányosságok okán vonta le az ellenőrző szerv a következtetését a választások szabálytalansága tekintetében. Ennek azért van különös jelentősége, mert a választások lebonyolításának szabályait, az egyes, a választások során keletkező dokumentumok tartalmi elemeit, és ezen dokumentumok kötelező megőrzésének időtartamát sem rögzíti jogszabály, így ez akár intézményenként eltérő lehet. Kérdésként merül fel, hogy milyen egységes szempontrendszer alapján vizsgálhatta az ÁSz a választások szabályszerűségét - így például mitől számít a nappalis hallgatók legalább 25 %-ának részvétele visszamenőlegesen is igazoltnak – mikor jogszabályban egységes szempontrendszer nem, pusztán maga az érvényességi feltétel került meghatározásra ennek vonatkozásában<sup>1</sup>.

Meglátásunk szerint, a részvétel – választásokat követő – igazoltsága vonatkozásában értékelni kellett volna minden olyan, a választásokkal összefüggésben keletkezett dokumentumot, melyben a választások szabályszerűségére, illetve eredményességére utalás található. Ezen felül a dokumentumok arányszámokat is tartalmazhatnak, azonban ez a többlet információ nem lehet feltétele a szabályosság megállapításának. Ezen felül fontosnak tartjuk kiemelni, hogy a jogszabály nem rögzíti azt sem, hogy mikor és ki által, illetve ki részére kellene, hogy a nappalis hallgatói részvételi arány a későbbiekben is igazolható legyen, amikor már egy később lebonyolított, új választás képezi a joggyakorlás törvényi feltételei teljesítésének alapját. Ha a korábbi választások körében keletkezett dokumentumokban a szabályosságra és eredményességre utalás megtalálható, majd ennek alapján a felsőoktatási intézmény a HÖK számára az Nftv.-ben rögzítetteknek megfelelően biztosította jogai gyakorlásának lehetőségét, véleményünk szerint az ellenkezőjét kifejezetten alátámasztó bizonyíték hiányában utólagosan nem kérdőjelezhető meg a választási eljárások jogszabályoknak való megfelelése, mivel a felsőoktatási intézmények mindig is kiemelt figyelmet fordítottak a hallgatói érdekképviselet legitimitásának ellenőrzésére, vagyis a törvényességi ellenőrzési jogkörüket ebben a tekintetben is megfelelően gyakorolták.

e) Az Állami Számvevőszék 4 esetben állapította meg, hogy valamely hallgatói önkormányzat nem rendelkezett alapszabállyal, mivel azt a szenátus nem hagyta jóvá. Ez a megállapítás könnyen pusztán jogértelmezési félreértésből adódhat, mely szerint az ÁSz úgy tekinthette, hogy egy hallgatói önkormányzat nem rendelkezett alapszabállyal onnantól kezdve, ha a Szenátus a hatályos alapszabály egy módosításnak jóváhagyását megtagadta, holott a jogszabályi rendelkezések alapján egyértelmű, hogy egy ilyen döntés nem érinti és nem érintheti a meghozatal időpontjában már hatályos, korábban jóváhagyott alapszabály érvényességét, az érintett hallgatói önkormányzat jogosult (és egyben köteles) a korábban jóváhagyott, hatályos és érvényes alapszabály szerint tovább működni.

Az ellenőrző szerv továbbá megfeledezhetett arról is, hogy az Nftv. 60. § (2) és (3) bekezdéseiben foglaltak alapján az alapszabály hatályba léphet a szenátus kifejezett döntése nélkül is (hallgatólagos jóváhagyás), amelyet a bíróságok több jogerős bírósági döntésben foglalt joggyakorlata is megerősít.

f) Szeretnénk ugyanakkor hangsúlyozni azt is, hogy éppen a hallgatói önkormányzatokkal kapcsolatos csekélynek mondható jogszabályi rendelkezésre tekintettel, az ellenőrző szerv feladata sem egyszerű, amikor megpróbálja átlátni és megérteni ennek a rendkívül változatosan felépített és olykor bonyolultan szervezett rendszernek a működését és jogalkalmazását. Éppen ezért fontos, hogy az ellenőrző szerv a szokásosnál is nagyobb körültekintéssel járjon el, és az ellenőrzéshez kapcsolódó kommunikációja is ennek megfelelően érthető, világos és mindenki számára azonosan értelmezhető legyen.

g) Az ellenőrző szerv adatkérései során az intézmények által számos, a gazdálkodásra vonatkozó adat (számlák, ösztöndíj adatok, bérkifizetések adatai stb.) is megküldésre került. Ezek részletes vizsgálatát ugyanakkor az ÁSz a Jelentés szerint mellőzte, arra hivatkozva, hogy erre a választások kapcsán tett megállapítások okán „közpénzzel való szabályszerű gazdálkodás alapfeltételeinek hiányában” nem került sor.

Ennek kapcsán utalnánk arra, hogy a hallgatói önkormányzatok gazdálkodása a gyakorlatban nem önállóan, a felsőoktatási intézménytől elkülönülten valósul meg. A kiadással járó kötelezettségvállalásokat megtenni minden esetben csak a rektor, később a rektor, illetve a kancellár által erre felhatalmazott egyetemi, főiskolai közalkalmazott volt jogosult, szintén az általános államháztartási szabályok szerint előírt, közalkalmazott által végzett pénzügyi ellenjegyzés (valamint az ellenőrzött időszak második felében ezeken felül kancellári egyetértés) mellett. Ezek mellett más eszközökkel is az intézmények folyamatosan biztosították a pénzügyi következményekkel járó döntések vonatkozásában az államháztartási előírások teljesülését.

### Alkalmazandó jogkövetkezménnyel kapcsolatos észrevételek

h) A Jelentés szerint számos hallgatói önkormányzat működése, forrásfelhasználása, gazdálkodása — mivel a 2013-2016. években nem szabályszerűen alakult meg — nem volt szabályszerű. Erre tekintettel az Állami Számvevőszék előkészíti az ÁSZ tv. 31. § (1) bek. b) pontjában foglaltak szerinti, a hallgatói normatíva intézményi összege 1%-a folyósításának felfüggesztésére teendő intézkedéseket.

Az ÁSZ tv. „Vagyonmegóvási intézkedések” cím alatt szereplő 31. § (1) bek. b) pontja az alábbiak szerint rendelkezik: „Amennyiben az ellenőrzés **rendeltetésellenes vagy pazarló felhasználást tár fel, illetve az ellenőrzött szervezet által a pénzeszközök kezelésére vonatkozó szabályok súlyos megsértésével történő károkozást, illetve ennek veszélyét állapítja meg, a kár megelőzése, illetve enyhítése érdekében** az Állami Számvevőszék elnöke az illetékes hatósághoz, illetve szervezethez (a továbbiakban együtt: hatóság) fordulhat az államháztartás valamelyik alrendszeréből nyújtott támogatások folyósításának felfüggesztése érdekében”.

Álláspontunk szerint az Állami Számvevőszék által előkészítendő intézkedések kezdeményezése újragondolást igényel, mivel a fentiekben megfogalmazott egyes kritériumok, feltételek nem állnak fenn, illetve nem kerültek egyértelműen igazolásra. A jelentéstervezet — az általános megállapításokon túlmenően — ugyanis nem tartalmaz arra vonatkozóan konkrét adatokat, hogy az ellenőrzés mely esetben tárt fel bármely

hallgatói önkormányzat működése során rendeltetésellenes vagy pazarló felhasználást, illetve károkozást vagy annak veszélyét.

Kérdéses továbbá, hogy az ellenőrzés alá vont időszakra (2013-2016. évek) tett megállapítások mennyiben relevánsak 2018-ban, amikor a hallgatói normatíva intézményi összege 1%-a folyósításának felfüggesztésére sor kerül(het)ne. Álláspontunk szerint a vagyonmegóvási intézkedések célja egy folyamatosan és aktuálisan fennálló, jogszerűtlen magatartáson alapuló kárelhárítás és kármegelőzés, nem pedig egy múltbeli esetlegesen „jogszerűtlen működés” joghátránnyal sújtása. Érvelésünket támasztja alá az ÁSZ tv. 31. §-ához fűzött indokolás is:

*„A közvagyon védelmét erősítő szabály, hogy a Számvevőszék elnökének az ellenőrzött szervezet jogellenes magatartásának következményeként **előállott kárveszély megelőzésére, illetve a már bekövetkezett kár enyhítésére megfelelő eszközöket biztosít a törvény.** Ennek célja a közvagyon megóvása és a legszükségesebb intézkedések megtétele annak érdekében, hogy **az észleléstől az ellenőrzés befejezéséig terjedő időszakban további kár ne keletkezzen.** Az intézkedés hatékonyságát erősíti a megkeresett szerv visszajelzési kötelezettsége a megtett intézkedésekről. Értelmszerűen az intézkedés csak addig tartható hatályban, amíg az annak alapjául szolgáló ok, illetve körülmény fennáll.”*

Továbbá fontos figyelembe venni, hogy mivel a felsőoktatási intézmények esetében a hivatkozott megállapítások jelenlegi fennállása nem képezte az eredeti vizsgálat tárgyát, így a javasolt intézkedések előkészítése sem indokolt álláspontunk szerint. A vizsgált időszakot követően számos hallgatói önkormányzat az Nftv. 60. § (1) bekezdésének megfelelő hallgatói önkormányzati választásokat tartott.

A Jelentés továbbá nem tartalmaz külön részletes indoklást az általános megállapítások alátámasztására, illetve nélkülöz minden, az általános megállapításokat alátámasztó, azok fennállását igazoló konkrét hivatkozást. Így, véleményünk szerint a Jelentés csupán egy általános megállapítások alapján levont általános következtetést tartalmaz, mely szerint egyes hallgatói önkormányzatok forrásfelhasználása, gazdálkodása nem volt szabályszerű, azonban a megállapítás, valamint az alkalmazandó jogkövetkezmény, mint a hallgatói normatíva intézményi összege 1%-a folyósításának felfüggesztése közötti ok-okozati összefüggés sem áll fenn, illetve a kár-kárveszély lehetősége sem került külön megvizsgálásra, illetve igazolásra.

Budapest, 2018. november 19.

<sup>i</sup> Jelentésében az ÁSZ nem különbözteti meg a szükséges módon azt sem, hogy esetlegesen az ellenőrzés időpontjában **már nem látja teljeskörűen igazoltnak**, hogy a teljes idejű nappali képzésben részt vevő hallgatók 25 %-a részt vett az évekkel ezelőtti választáson, attól, mintha **igazoltnak, hogy 25 % bizonyosan nem vett részt.** (Hiszen az ellenőrzési jelentés így fogalmaz, „[az intézmények] teljes idejű nappali képzésben részt vevő hallgatóinak legalább 25%-a [...] igazoltan nem vett részt a hallgatói önkormányzati választásokon[.]” ami teljesen egyértelműen nem lehet, különösen az intézmények mindegyikében, helytálló.) Meglátásunk szerint a helyes megfogalmazás ebben az esetben az lenne, hogy a jelentés készítésének időpontjában nem volt megállapítható, hogy a nappali tagozatos hallgatók legalább 25%-a igazoltan részt vett a hallgatói önkormányzati választásokon.