

# I

22/1997. (IV. 25.)

## ALKOTMÁNYBÍRÓSÁGI HATÁROZAT AZ EGYHÁZAK KÖZOKTATÁSI SZEREPVÁLLALÁSÁRÓL

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság jogszabályi rendelkezések alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítvány tárgyában meghozta a következő

### HATÁROZATOT:

Az Alkotmánybíróság megállapítja: a közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény (a továbbiakban: Kt.) 4. § (6) bekezdése alkalmazásánál alkotmányos követelmény, hogy az állam vagy a helyi önkormányzat az egyházi jogi személyek által fenntartott közoktatási intézmények működéséhez a hasonló állami és önkormányzati intézményekével azonos mértékű költségvetési támogatáson kívül olyan arányú kiegészítő anyagi támogatást nyújtson, amilyen arányban ezek az intézmények állami vagy önkormányzati feladatokat vállaltak át. Ez az alkotmányos követelmény a Kt. e rendelkezésének hatálybalépésére visszamenő hatályú.

Az Alkotmánybíróság a Kt. 4. § (6) bekezdése, 17. § (1) bekezdés *l)* pontja, 81. § (6) bekezdése és 129. § (2) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

### INDOKOLÁS

#### I

1. A közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvényt (a továbbiakban: Kte.) az 1996. évi LXII. törvény (a továbbiakban: Ktn.) átfogóan módosította. A módosított közoktatási törvény (a továbbiakban: Kt.) 4. § (6) bekezdése szerint: „Az állam a nem állami, nem helyi önkormányzati közoktatási intézmény fenntartója részére a feladatellátáshoz az éves költségvetési törvényben megállapított mértékű költségvetési támogatást nyújt. A helyi önkormányzat vagy az állam a

költségvetési támogatáshoz kiegészítő anyagi támogatást adhat, ha a nem állami, illetve nem önkormányzati közoktatási intézmény – az e törvényben szabályozott megállapodás alapján – állami, illetve helyi önkormányzati feladatot lát el. Nem jár költségvetési hozzájárulás a fenntartónak az iskolai rendszerű szakképzés gyakorlati képzésének ellátásához abban az esetben, ha a fenntartó szakképzési hozzájárulásra kötelezett.” A Kte. 4. § (6) bekezdése így rendelkezett: „Az állam és az önkormányzat anyagi támogatást nyújt a nem állami, illetve nem önkormányzati nevelési-oktatási intézményeknek olyan arányban, amilyen arányban ezek – e törvényben foglaltak szerinti megállapodással – állami, illetve önkormányzati feladatot vállalnak át.”

A Kt. 17. § (1) bekezdés *l)* pontja a következőket írja elő:

„(1) Ha e törvény másképp nem rendelkezik, nevelési-oktatási intézményben pedagógus-munkakörben az alkalmazható, aki e törvényben meghatározott felsőfokú iskolai (egyetemi vagy főiskolai szintű) végzettséggel és szakképzettséggel rendelkezik. A megfelelő felsőfokú iskolai végzettségek és szakképzettségek a következők: *l)* a *j)* pontban fel nem sorolt, tanórán kívüli foglalkozás megtartásához a foglalkozás tartalmi követelményeihez igazodó, a *b)* – *j)* pontban felsorolt; végzettség és szakképzettség.”

A Kt. 81. § (6) bekezdése alapján: „A közoktatási megállapodásra egyebekben a Magyar Köztársasági Polgári Törvénykönyvének a megbízásra vonatkozó rendelkezéseit kell alkalmazni.”

A Kt. 129. § (2) bekezdése előírja, hogy „A helyi önkormányzat és a Művelődési és Közoktatási Minisztérium 1996. december 31-ig vizsgálja felül az általa kötött közoktatási megállapodásokat. A felülvizsgálat nem érintheti azokat a gyermekeket, tanulókat, akiket a megállapodás alapján 1996. szeptember 1-jéig vettek fel a nevelési-oktatási intézménybe.”

2. Az indítványozók a Kt. 4. § (6) bekezdése, 17. § (1) bekezdés *l)* pontja, 81. § (6) bekezdése és 129. § (2) bekezdése alkotmányellenességének megállapí-

tását és megsemmisítését kérték a következő indokok alapján.

2.1. A Kte. 4. § (6) bekezdése az állam és az önkormányzat számára mérlegelést nem tűrő kötelezettséggét tette a nem állami és nem önkormányzati nevelési és oktatási intézmények által átvállalt oktatási tevékenység finanszírozását. A Kt. 4. § (6) bekezdése azonban megszüntette az államnak és a helyi önkormányzatnak a nem állami, nem helyi önkormányzati közoktatási intézmények költségvetési támogatásához nyújtandó kiegészítő anyagi támogatásra vonatkozó kötelezettségét. A kiegészítő támogatás nyújtására mérlegelési jogot biztosít, amelynek gyakorlása tekintetében semmilyen feltételt nem állapít meg, ezáltal lehetőséget ad önkényes, a jogegyenlőséget és a hátrányos megkülönböztetés tilalmát sértő eljárások megvalósítására. Mindezek alapján ez a rendelkezés sérti az Alkotmány 2. § (1) bekezdését, 70/A. §-át és a 70/F. §-át.

2.2. A Kt. 17. § (1) bekezdés 1) pontja úgy is értelmezhető, hogy az kizárja a felsőfokú végzettséggel nem rendelkező hitoktatók oktatásban való részvételét. Az ilyen hitoktatók az egyház megbízása alapján látják el munkájukat, ezért az oktatásból való kizárásuk sérti az Alkotmánynak a vallásszabadságot megállapító 60. §-át. Amennyiben e rendelkezésből a sérelmezett értelmezés kifejezetten nem következik, hanem csupán a gyakorlatban már jelentkező ellentmondásos értelmezés lehetősége áll fenn, ez a szabály sérti a jogbiztonság elvét, és az Alkotmány 2. § (1) bekezdésébe ütközik.

2.3. A Kt. 81. § (6) bekezdése a közoktatási megállapodásokra egyebekben a Ptk.-nak a megbízásokra vonatkozó szabályait rendeli alkalmazni, amelyek e megállapodásokra kifejezetten értelmezhetetlenek, vagy az azokra vonatkozó szabályokkal ellentétesek. Így például a közoktatási megállapodások határozott időre szóló megállapodások, ezért azok fel sem mondhatók. A megbízási jogviszony természetével ellentétben a közoktatási megállapodás alapján az oktatási tevékenységet végzők számára utasítások sem adhatók. E megállapodások tekintetében a megbízás nélküli ügyvitel fogalmilag kizárt. A Kt. e szabálya tehát alkalmazhatatlan és értelmezhetetlen, sérti az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében megállapított jogállamiságból fakadó jogbiztonság követelményét.

2.4. A Kt. 129. § (2) bekezdése előírja a közoktatási megállapodások felülvizsgálatát, de annak jellegét, irányát illetően semmilyen szempontot nem határoz meg. A már megkötött közoktatási megállapodásokat törvény erejével módosítani nem lehet, és a Kt.-nak a Ktn. által megállapított egyetlen más rendelkezése sem értelmezhető úgy, hogy azok alapján a Ktn. ha-

tálybalépése előtt megkötött megállapodások módosítását igényelni lehetne. A szerződéseket az általános jogelvek értelmében a szerződés alanyai egyetértésével lehet módosítani. Ez a rendelkezés ezt a jogelvet is sérti, mert megfogalmazása a hatalmi helyzetből való módosítás lehetőségét sugallja. Mindezek alapján a Kt. e rendelkezése a jogbiztonság követelményének sérelmével jár, és ellentétes az Alkotmány 2. § (1) bekezdésével.

## II

1. Az Alkotmány 2. § (1) bekezdése megállapítja, hogy „A Magyar Köztársaság független, demokratikus jogállam”.

„Az Alkotmány 60. §-a így rendelkezik:

(1) A Magyar Köztársaságban mindenkinek joga van a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságára.

(2) Ez a jog magában foglalja a vallás vagy más lelkiismereti meggyőződés szabad megválasztását vagy elfogadását, és azt a szabadságot, hogy vallását és meggyőződését mindenki vallásos cselekmények, szertartások végzése útján vagy egyéb módon akár egyénileg, akár másokkal együttesen nyilvánosan vagy magánkörben kinyilváníthassa vagy kinyilvánítását mellőzze, gyakorolhassa vagy taníthassa.”

Az Alkotmány 67. § (2) bekezdése alapján: „A szülőket megilleti az a jog, hogy a gyermeküknek adandó nevelést megválasszák.”

Az Alkotmány 68. § (2) bekezdése kinyilvánítja: „A Magyar Köztársaság védelemben részesíti a nemzeti és etnikai kisebbségeket. Biztosítja kollektív részvételüket a közéletben, saját kultúrájuk ápolását, anyanyelvük használatát, az anyanyelvű oktatást, a saját nyelven való névhasználat jogát.”

Az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdése szerint: „A Magyar Köztársaság biztosítja a területén tartózkodó minden személy számára az emberi, illetve az állampolgári jogokat, bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül.” E § (3) bekezdése alapján: „A Magyar Köztársaság a jogegyenlőség megvalósulását az esélyegyenlőtlenségek kiküszöbölését célzó intézkedésekkel is segíti.”

Az Alkotmány 70/F. §-a a művelődési jogról a következőket tartalmazza.

„(1) A Magyar Köztársaság biztosítja az állampolgárok számára a művelődéshez való jogot.

(2) A Magyar Köztársaság ezt a jogot a közművelődés kiterjesztésével és általánossá tételével, az ingyenes és kötelező általános iskolával, képességei alapján mindenki számára hozzáférhető közép- és

felsőfokú oktatással, továbbá az oktatásban részesülőkhöz anyagi támogatásával valósítja meg.”

Az Alkotmány 70/G. § (1) bekezdése kinyilvánítja, hogy „A Magyar Köztársaság tiszteletben tartja és támogatja a tudományos és művészeti élet szabadságát, a tanszabadságot és a tanítás szabadságát.”

Az Alkotmány 70/J. § (1) bekezdése alapján: „A Magyar Köztársaságban a szülők, gondviselők kötelesek kiskorú gyermekük taníttatásáról gondoskodni.”

2. A Kt. 2. § (3) bekezdése előírja, hogy „a közoktatás rendszerének működtetése az állam feladata”.

A Kt. 3. § (2) bekezdése alapján: „Közoktatási intézményt az állam, a helyi önkormányzat, a helyi kisebbségi önkormányzat, az országos kisebbségi önkormányzat, a Magyar Köztársaságban nyilvántartásba vett egyházi jogi személy, továbbá a Magyar Köztársaság területén alapított és itt székhellyel rendelkező gazdálkodó szervezet, alapítvány, egyesület és más jogi személy, továbbá természetes személy alapíthat és tarthat fenn, ha a tevékenység folytatásának jogát – jogszabályban foglaltak szerint – megszerezte.”

A Kt. 3. § (3) bekezdése szerint „az állam az ingyenes és kötelező általános iskoláról az állami szervek és a helyi önkormányzatok intézményfenntartói tevékenysége, illetve az állami, a helyi önkormányzati feladatellátás keretében gondoskodik. E törvény szerint ingyenes továbbá az óvodai nevelés, az óvodai nevelést és az iskolai nevelést és oktatást kiegészítő pedagógiai szakszolgálatok igénybevétele, továbbá a gimnáziumi, a szakközépiskolai, a szakmunkásképző-iskolai, a szakiskolai nevelés és oktatás, valamint a kollégiumi ellátás”.

A Kt. 4. § (1) bekezdése megállapítja, hogy „Az állam és a helyi önkormányzat a nevelés és az oktatás terén vállalt feladatainak gyakorlása során köteles tiszteletben tartani a szülőknek, illetve a gyámnak (a továbbiakban együtt: szülő) azt a jogát, hogy vallási és világnézeti meggyőződésüknek megfelelő oktatásban és nevelésben részesülhessenek gyermekeik. A szülő ezt a jogát gyermeke érdekeinek megfelelően gyakorolja, oly módon, hogy tiszteletben tartja annak gondolat-, lelkiismeret- és vallásszabadsághoz való jogát, továbbá véleményét – korától és érettségétől függően – figyelembe veszi”.

A Kt. 13. § (1) és (2) bekezdése a következőket tartalmazza:

„(1) A szülőt megilleti a nevelési, illetőleg nevelési-oktatási intézmény szabad megválasztásának joga. A nevelési, nevelési-oktatási intézmény szabad megválasztásának joga alapján gyermeke adottságainak, képességeinek, érdeklődésének, saját vallási, illetve világnézeti meggyőződésének, nemzeti vagy etnikai hovatartozásának megfelelően választhat óvodát, iskolát, kollégiumot.

(2) A szülők joga, hogy gyermekük számára nem állami, illetve nem önkormányzati nevelési-oktatási intézményt válasszanak, továbbá – az, hogy e törvényben foglaltak szerint – nem állami, illetve nem helyi önkormányzati óvodát, iskolát alapítsanak, vagy annak alapításában részt vegyenek.”

A Kt. 81. § (1) bekezdés *d)* és *e)* pontja így rendelkezik:

„(1) Ha a nevelési-oktatási intézményt nem helyi önkormányzat, illetve nem állami szerv tartja fenn,

*d)* az óvodai, iskolai, kollégiumi felvétel, továbbá az óvodai elhelyezés, a tanulói jogviszony, illetőleg a kollégiumi tagsági viszony fenntartása – írásbeli megállapodásban – fizetési kötelezettséghez köthető, az óvodai elhelyezés, a tanulói jogviszony és a kollégiumi tagsági jogviszony megszüntetésével kapcsolatosan – írásbeli megállapodásban – e törvény 74–75. §-ától el lehet térni;

*e)* a nevelési-oktatási intézmény – a fenntartó és a feladat ellátásáért felelős helyi önkormányzat között létrejött írásbeli megállapodás (a továbbiakban: közoktatási megállapodás) keretei között – részt vehet az e törvényben meghatározott önkormányzati feladatok megvalósításában. A közoktatási megállapodás keretében a nevelés és oktatás a gyermekek, tanulók számára ingyenessé válik, és a megállapodás keretei között nem lehet alkalmazni a *d)* pontban foglaltakat. Az e törvény 86. §-ának (3) bekezdésében meghatározott feladatok ellátására a fővárosi, megyei, megyei jogú városi önkormányzattal lehet közoktatási megállapodást kötni.”

A Kt. 81. § (8) bekezdése szerint: „A művelődési és közoktatási miniszter is köthet közoktatási megállapodást akkor, ha a közoktatási intézmény térségi vagy országos feladatot lát el, feltéve, hogy a közoktatási intézmény fenntartója – az (1) bekezdés *e)* pontja szerint – sikertelenül kezdeményezte a közoktatási megállapodás megkötését.”

### III

Az Alkotmánybíróság a rendelkező részben foglalt döntését a következőkkel indokolja.

1.1. A Kte. 4. § (6) bekezdése alapján az államnak és az önkormányzatnak a nem állami, nem önkormányzati nevelési-oktatási intézményeknek (a továbbiakban: nem állami intézmény) olyan mértékű anyagi támogatást kellett nyújtania, amilyen arányban azok a törvényben foglaltak szerint megkötött megállapodás alapján állami, illetve önkormányzati feladatot vállaltak át. A Kte. e rendelkezése értelmében tehát a nem állami intézmények a közoktatási megállapodás alapján az átvállalt feladatokkal ará-

nyos anyagi támogatás igénybevételére voltak jogosultak.

1.2. A Kt. 4. § (6) bekezdésének első mondata alapján a nem állami intézmény fenntartója a feladatellátáshoz az éves költségvetési törvényben meghatározott költségvetési támogatásra jogosult, amelyet az államnak külön megállapodás nélkül is biztosítania kell.

A Kt. 118. § (3) bekezdése szerint a központi költségvetés az állami szervek és a helyi önkormányzatok, valamint a nem állami, nem helyi önkormányzati intézményfenntartók részére az általuk fenntartott nevelési-oktatási intézmények működéséhez – a gyermek-, tanulói létszámot, valamint az ellátott feladatokat figyelembe véve – normatív költségvetési hozzájárulást biztosít. A 118. § (4) bekezdése – a 4. § (6) bekezdéséhez kapcsolódóan – pedig előírja, hogy a nem állami, nem helyi önkormányzati intézményfenntartó részére megállapított normatív költségvetési hozzájárulás összege nem lehet kevesebb, mint a helyi önkormányzat részére ugyanazon jogcímen megállapított normatív hozzájárulás.

A Kt. fenti rendelkezései alapján tehát valamennyi nem állami intézmény fenntartóját, közöttük az egyházi jogi személyeket is, alanyi jogon illeti meg az éves költségvetési törvényben megállapított normatív hozzájárulás. A Magyar Köztársaság 1997. évi költségvetéséről szóló 1996. évi CXXIV. törvény 34. § (1) bekezdés *a)* pontja szerint a közoktatási feladatokat ellátó nem állami intézmények fenntartóit – a megjelölt néhány kivétellel – a helyi önkormányzatok normatív állami hozzájárulásával azonos jogcímenek és feltételek mellett, azonos összegű normatív hozzájárulás illeti meg.

A Kt. 4. § (6) bekezdés második mondata alapján a nem állami intézmény részére a helyi önkormányzat vagy az állam az alanyi jogon járó normatív hozzájáruláshoz kiegészítő anyagi támogatást adhat. Ez a támogatás azonban csak a közoktatási megállapodás megkötése alapján és abban az esetben nyújtható, ha a nem állami intézmény állami, illetve helyi önkormányzati feladatot lát el. A kiegészítő támogatás biztosítása ezáltal az önkormányzatok, illetve a művelődési és közoktatási miniszter mérlegelési jogkörébe tartozik.

A Kt. 38. § (1) bekezdése szerint a közoktatási intézménynek rendelkeznie kell a feladatai ellátáshoz szükséges feltételekkel. A közoktatási intézmény az alapító, illetőleg a fenntartó szerv által biztosított pénzeszköz, valamint egyéb bevételei alapján gondoskodik feladatainak ellátásáról.

A Kt. alapján járó normatív költségvetési hozzájárulás az intézmények működéséhez szükséges anyagi fedezetnek csak bizonyos részét – a művelődési és közoktatási miniszter közlése szerint fenntartótól füg-

getlenül, országos átlagban mintegy 63–64%-át – biztosítja. Ezért a Kt. előbbieken idézett rendelkezése értelmében a működéshez hiányzó anyagi fedezetről a fenntartónak kell gondoskodnia.

A nem állami intézmények számára a Kt. alapján nyújtott normatív hozzájárulás kiegészítésének megállapítására egyrészt a Kt. idézett 81. § *d)* pontja szerinti fizetési kötelezettséget tartalmazó megállapodás, másrészt a 4. § (6) bekezdése és a 81. § *e)* pontja alapján kötött közoktatási megállapodás áll rendelkezésre.

A Kt. 81. § (1) bekezdés *e)* pontja alapján kötött közoktatási megállapodás révén a nevelés és oktatás ingyenessé válik. A 81. § (4) bekezdése előírja, hogy a kiegészítő támogatás összegét oly módon kell meghatározni, hogy az lehetővé tegye az átvállalt feladatoknak – a megállapodásban meghatározott gyermek-, illetve tanulólétszám keretein belül – az e törvény 114–115. §-ában és 117. §-ában meghatározottak szerinti ingyenes, illetve térítési díj ellenében való ellátását. A Kt. 4. § (6) bekezdése anyagi támogatás biztosításáról szól, tehát az a pénzügyi támogatás mellett lehetővé teszi az egyéb támogatási formák alkalmazását is (pl. létesítmények ingyenes átengedését, azok fenntartási költségeinek biztosítását).

A Kt. új rendelkezései értelmében tehát a közoktatási megállapodások megkötése akkor lehetséges, ha a nem állami intézmények állami, illetőleg önkormányzati feladatokat vállalnak át, és azok ellátásához az alanyi jogon járó normatív hozzájáruláson kívül kiegészítő támogatást igényelnek. Ha az érintettek között a közoktatási megállapodások megkötésére sor kerül, annak alapján az átvállalt feladatoknak a Kt.-ban foglalt feltételekhez igazodó ellátása biztosítható.

A fentiek összegezéséeként megállapítható, hogy a Kt. vizsgált rendelkezése alapján a nem állami intézmények új alapokra helyezett támogatási rendszere az ilyen intézmények részére az önkormányzatokéval azonos, alanyi jogon járó normatív költségvetési támogatást biztosít. Ez a rendelkezés a közoktatási megállapodás megkötése esetén teszi csak lehetővé az átvállalt feladatok tekintetében olyan kiegészítő anyagi támogatást, amelynek keretében az oktatás ingyenessé válik. A kiegészítő támogatás nyújtása ezáltal az önkormányzat vagy művelődési és közoktatási miniszter mérlegelési jogkörébe tartozik.

1.3. Az Alkotmány idézett 70/F. § (2) bekezdése alapján az államot az oktatáshoz való jog érvényesülési feltételeinek biztosításában az egyes oktatási formák tekintetében eltérő kötelezettségek terhelik.

Az Alkotmány e rendelkezése a kötelező általános iskolai oktatásban az ingyenes oktatás állami biztosításának kötelezettségét írja elő. E rendelkezés alapján tehát ebben az oktatási formában az államnak alkotmányos kötelezettsége, a szülőknek és a tanulók-

nak pedig alapvető alanyi jogosultsága áll fenn az ingyenes oktatásra. A Kt. 3. § (3) bekezdése alapján az állam az ingyenes és kötelező általános iskoláról az állami szervek és a helyi önkormányzatok intézményfenntartói tevékenysége, illetve az állami és a helyi önkormányzati feladatellátás keretében gondoskodik.

A középfokú oktatás tekintetében az Alkotmány állami kötelezettségként a képességei alapján mindenki számára hozzáférhető oktatás biztosítását és az oktatásban részesülők anyagi támogatását határozza meg. A Kt. idézett 3. § (3) bekezdése azonban az Alkotmány 70/F. §-át meghaladóan a középfokú oktatást és nevelést is ingyenessé nyilvánítja.

Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az államot csak a semleges iskola létesítésének és fenntartásának köteleessége terheli. Nem állapítható meg az, hogy államnak mindenki számára a választása szerinti iskolában kell ingyenes oktatást biztosítani.

1.4. A lelkiismereti és vallásszabadságról, valamint az egyházakról szóló 1990. évi IV. törvény (a továbbiakban: Lvet.) 17. § (1) bekezdése szerint „az egyházi jogi személy elláthat minden olyan nevelési-oktatási, kulturális, szociális, egészségügyi, sport-, illetve gyermek- és ifjúságvédelmi tevékenységet, amelyet törvény nem tart fenn kizárólagosan az állam vagy állami szerv (intézmény) számára. E tevékenységi körben az egyházi jogi személy intézményt létesíthet és tarthat fenn”.

A Lvet. 19. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy „az állam az egyházi jogi személy nevelési-oktatási, szociális és egészségügyi, sport-, gyermek- és ifjúságvédelmi intézményei működéséhez – külön törvény rendelkezései szerint – normatív módon meghatározott, a hasonló állami intézményekkel azonos mértékű költségvetési támogatást nyújt, illetve a támogatás az ilyen ellátásokra elkülönített pénzeszközből történik”.

Az Alkotmánybíróság a 4/1993. (II. 12.) AB határozatában feltárta a vallásszabadsághoz való jog alkotmányos tartalmát, és vizsgálta e jog érvényesülésének feltételeit az oktatás területén, továbbá meghatározta az államnak az egyházi oktatási intézményeket érintő intézményvédelmi kötelezettségeit a kötelező iskolai oktatás tekintetében.

Ezek keretében az Alkotmánybíróság megállapította: „Az állam nem tagadhatja meg a jogi lehetőséget annak, hogy akár vallásos, akár ateista elkötelezettségű iskolák jöjjenek létre; az ehhez szükséges jogszabályokat meg kell alkotnia. Az állam azonban nem köteles semleges iskolákat felállítani. Ha viszont az egyház vagy a szülők elkötelezett iskolát alapítottak és működtetnek, az állam támogatni köteles őket olyan arányban, amennyiben ezek az intézmények állami feladatot vállaltak át; illetve nem ta-

gadhatja meg az állam a támogatást akkor sem, ha más, összehasonlítható, világnézeti elkötelezett intézményt már támogat, s a megkülönböztetésnek nincs alkotmányos indoka.

Ha nincs is joga a szülőnek arra, hogy az állam a szülő kívánsága szerinti világnézeti iskolát nyisson, az a védelmi joga megvan, hogy ne legyen köteles vallási vagy világnézeti meggyőződésével ellentétes iskolába járatni a gyerekeit. Hasonlóképpen ahhoz, ahogy azt az Alkotmánybíróság a lelkiismereti szabadsággal kapcsolatban kifejtette, az államnak nemcsak az ilyen kényszertől kell tartózkodnia, hanem ésszerű keretek között az alternatív magatartást is lehetővé kell tennie. Nem alkotmányellenes, ha ez utóbbi érdekében az, aki lelkiismerete szerint kíván cselekedni, olyan áldozatra kényszerül, amely nem aránytalan.” (ABH 1993, 56, 57.)

A 18/1994. (III. 31.) AB határozat pedig azt is megállapította, hogy „az állam intézményvédelmi kötelezettségének az felel meg, ha megteremti a vallásilag elkötelezett oktatási-nevelési intézmények létrejöttének jogszabályi feltételeit, és azokat olyan arányban támogatja, amennyiben ezek az intézmények állami, illetve önkormányzati feladatokat vállaltak át”. (ABH 1994, 91.)

A Kormány a Kt. módosításával egyidejűleg az 1080/1996. (VII. 23.) határozatában rendelkezett az egyházi jogi személyek által fenntartott nevelési-oktatási intézményekkel összefüggésben kötött közoktatási megállapodásokról. E határozatában a Kormány kinyilvánította, hogy az egyházi jogi személyekkel kötött közoktatási megállapodások fenntartásával továbbra is biztosítani kell – az egyébként járó normatív költségvetési hozzájáruláson felül – a kiegészítő hozzájárulást ahhoz, hogy az óvodák, iskolák, kollégiumok működtetése zavartalan legyen. Ennek érdekében kikötötte, hogy a közoktatási megállapodások teljesítéséhez szükséges fedezet biztosítására a mindenkor évi költségvetési törvények előkészítése során figyelemmel kell lenni.

Az Alkotmánynak a vallásszabadság alapjogát megállapító 60. §-ából, valamint az Alkotmánybíróság fentiekben idézett határozataiból és a Lvet. 19. § (1) bekezdéséből, mint a Kt. szempontjából speciális rendelkezésből az következik, hogy az állam és a helyi önkormányzat az egyházi jogi személyek által fenntartott közoktatási intézmények működéséhez a hasonló állami és önkormányzati intézményekével azonos mértékű költségvetési és olyan arányú kiegészítő anyagi támogatást köteles biztosítani, amilyen arányban azok állami vagy önkormányzati feladatokat vállaltak át. Ebben az esetben tehát a helyi önkormányzatnak vagy a művelődési és közoktatási miniszternek az egyházi iskola fenntartójával közoktatási meg-

állapodást kell kötnie, és ennek keretében az éves költségvetési normatív hozzájáruláson kívül olyan arányú kiegészítő anyagi támogatást kell biztosítani, mint amilyen arányban ez az intézmény állami vagy önkormányzati feladatot vállalt át.

Az Alkotmánybíróság a volt egyházi ingatlanok tulajdoni helyzetének rendezéséről szóló 1991. évi XXXII. törvény (Evt.) alkotmányosságát elbírálta 4/1993. (II. 12.) AB határozatában megállapította, hogy az egyházak, különösen az Evt.-vel érintett történelmi egyházak történelmi és társadalmi szerepe, valamint a vallásszabadsághoz való alapjog kielégítően indokolja, hogy az egyházi funkciók gyakorlását szolgáló ingatlanok visszajuttatása nem minősül más érintett tulajdonosokkal szemben önkényes megkülönböztetésnek. A történelmi egyházak esetében ugyanis elsődlegesen nem kárpótlásra, hanem alapjog gyakorlása anyagi feltételeinek biztosítására került sor. (ABH 1993, 64, 68.) Az Alkotmánybíróság a termőföldről szóló 1994. évi LV. törvény (Ftv.) előzetes alkotmányossági vizsgálata során a 35/1994. (VI. 24.) AB határozatában ugyancsak kinyilvánította, hogy az Ftv. alapján az egyházi jogi személy számára lehetővé tett termőföldre vonatkozó tulajdonjogszerzés az egyházi jogi személyek alkotmányos szerepének betöltését segíti elő, ezért az nem minősíthető alkotmányellenesnek. (ABH 1994, 204.)

A Kt. 81. § (10) bekezdésének az a rendelkezése, amely szerint „a művelődési és közoktatási miniszter köteles közoktatási megállapodást kötni az országos kisebbségi önkormányzattal, ha a nemzeti, etnikai kisebbséghez tartozók iskolai, kollégiumi ellátása az önkormányzati feladatellátás keretében nem megoldott”, pedig a Magyar Köztársaságban élő nemzeti és etnikai kisebbségeknek az Alkotmány 68. §-ában biztosított alapjoga szolgálatában áll. Nincs alkotmányos indoka annak, hogy a Kt. az egyházi jogi személyek tekintetében nem tartalmaz hasonló kötelező rendelkezést a vallásszabadságból fakadó fenntartói jogok gyakorlása anyagi feltételeinek biztosítására.

Az előbbiek összegezéséeként az Alkotmánybíróság a vizsgált tárgykörre vonatkozóan megállapítja, hogy a nem állami oktatási intézmények körében az egyházi jogi személyek által fenntartott oktatási intézményeknek a rendelkező részben megállapított kötelező költségvetési és kiegészítő anyagi támogatásában, valamint a Kt. 81. § (10) bekezdése alapján kötelezően kötött közoktatási megállapodásban megtestesülő pozitív diszkriminációt az Alkotmány 60. §-ában és 68. §-ában biztosított alapjogok érvényesítése teszi szükségessé.

Mivel egyrészt a Kt. 4. § (6) bekezdése alkotmányellenesen is értelmezhető, amelyből alkotmányellenes alkalmazás és helyzet keletkezhet, másrészt pedig a Kormány a fenti, egyébként sem teljesen egy-

értelmű határozatát bármikor módosíthatja, az Alkotmánybíróság a Kt. e rendelkezésének alkalmazásával szemben a rendelkező részben megfogalmazott alkotmányos követelményt állapította meg. Ez a követelmény a Kt. e kifogásolt rendelkezésének hatálybalépésére visszamenő hatályú.

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság a Kt. 4. § (6) bekezdésének az Alkotmány 2. § (1) bekezdésébe, 70/A. § (1) és (3) bekezdésébe és 70/F. §-ába ütközését nem állapította meg.

2. Az indítványozók a Kt. 17. § (1) bekezdés 1) pontja nem egyértelmű értelmezhetősége miatt vélelmezik annak alkotmányellenességét.

Az Alkotmánybíróság a 9/1992. (I. 30.) AB határozatában kifejtette, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – köteletségévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatók és előreláthatók legyenek a norma címzettjei számára. (ABH 1992, 65.)

A Kt. e kifogásolt rendelkezése – az indítványban foglaltaktól eltérően – nem értelmezhető úgy, hogy az kizárja a felsőfokú végzettséggel nem rendelkező hitoktatók oktatásban való részvételét.

A Lvet. 17. § (2) bekezdése alapján az egyházi jogi személy az állam által fenntartott nevelési és oktatási intézményekben – a tanulók és a szülők igényei szerint – nem kötelező jelleggel (fakultatív tantárgyként) valóságos tanítást tarthat. A Lvet. e rendelkezésének megfelelően a Kt. 4. § (4) bekezdése határozza meg a fakultatív hit- és vallásoktatás szabályait. A Kt. e rendelkezése szerint az állami és a helyi önkormányzati nevelési-oktatási intézményben lehetővé kell tenni, hogy a szülői vallási meggyőződésének megfelelően a tanuló az iskolában és a kollégiumban, továbbá az óvodai foglalkozásokhoz csatlakozóan a gyermek az óvodában az egyházi jogi személy által szervezett fakultatív hit- és vallásoktatásban vegyen részt. A hit- és vallásoktatás tartalmának meghatározása, a hitoktató alkalmazása és ellenőrzése, a hit- és vallásoktatással összefüggő igazgatási cselekmények végzése, így különösen a hit- és vallásoktatásra való jelentkezés megszervezése, előmeneteli értesítések, bizonyítvány kiadása az egyházi jogi személy feladata. Az iskola, a kollégium, illetve az óvoda köteles biztosítani a hit- és vallásoktatáshoz szükséges tárgyi feltételeket, így különösen a helyiségek rendeltetésszerű használatát, valamint a jelentkezéshez és működéshez szükséges technikai és adminisztrációs lehetőségeket. A Kt. e rendelkezéséből egyértelműen az következik, hogy a fakultatív hit- és vallásoktatás szervezésével kapcsolatos teendők ellátása, köztük külön is nevesítve a hitoktató alkalmazása és ellenőrzése az egyházi jogi személy feladatkörébe tartozik.

A Kt. 53. § (1) bekezdése alapján az intézmény a tanulók érdeklődése és igényei szerint tanórán kívüli foglalkozásokat szervez. E § (2) bekezdése tételesen felsorolja a tanórán kívüli foglalkozások körét. A Kt. e rendelkezése értelmében az egyházi jogi személy által szervezett fakultatív hit- és vallásoktatás nem tartozik a tanórán kívüli foglalkozások körébe.

A vizsgált rendelkezést a Kt.-nak a közoktatásban alkalmazottokról szóló III. fejezete tartalmazza, amely kizárólag a nevelési-oktatási intézményben pedagógus munkakörben foglalkoztatottakra vonatkozó szabályokat állapít meg. Mivel a hitoktatót nem a közoktatási intézmény, hanem az egyházi jogi személy alkalmazza, és nem pedagógus munkakörben, ezért a hitoktatóra a Kt. 17. §-ában az iskolai végzettségre megállapított szabályok nem vonatkozhatnak.

A fentiek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Kt. 17. § (1) bekezdés 1) pontja nem ütközik az Alkotmány 2. § (1) bekezdésébe és 60. §-ába.

3. A Kt. értelmében a nem állami intézmények fenntartói és az önkormányzatok, illetve a művelődési és oktatási miniszter között létrejött közoktatási megállapodás alapján az intézmények a törvényben meghatározott állami, illetve önkormányzati feladatot, tehát szolgáltatást látnak el, kiegészítő anyagi támogatás, vagyis ellenszolgáltatás fejében. A megállapodás révén a felek visszerthes szerződést kötnek, amelyre – eltérő jogi rendezés hiányában – a Ptk.-nak a szerződésekre vonatkozó szabályait kell alkalmazni.

A Ptk.-nak a szerződési szabadság elvét kifejező 200. § (1) bekezdése szerint a szerződés tartalmát a felek szabadon állapíthatják meg. A felek a szerződésekre vonatkozó rendelkezésektől egyező akarattal eltérhetnek, ha jogszabály az eltérést nem tiltja. A Ptk. 226. § (1) bekezdése alapján jogszabály meghatározhatja a szerződés egyes tartalmi elemeit, és kimondhatja, hogy ezek a szerződésnek akkor is részei, ha a felek eltérően rendelkeznek. E § (2) bekezdése pedig úgy rendelkezik, hogy jogszabály a hatálybalépése előtt megkötött szerződések tartalmát csak kivételesen változtathatja meg. A Ptk. biztosítja a szerződéskötési szabadságot, a típuszabadságot és a szerződésre vonatkozó szabályok diszpozitív jellegét, amennyiben jogszabály eltérően nem rendelkezik.

A Kt. 81. § (3) bekezdése úgy rendelkezik, hogy „a közoktatási megállapodás tartalmát a felek szabadon állapítják meg azzal a megkötéssel, hogy a megállapodásnak tartalmaznia kell:

a) a nevelési és oktatási feladatokat;

b) a gyermekek, tanulók számát;

c) az óvodai nevelési feladatokat, illetve a tankötelezettség teljesítésével, az iskolai neveléssel és oktatással összefüggő feladatokban való részvételt, s ezzel összefüggésben a fenntartói irányítás egyes jogo-

sítványai gyakorlásának a megbízóra történő esetleges átruházását;

d) azt az időszakot, amelyre a szerződést kötötték;

e) a fenntartó által a feladatellátáshoz igénybe vehető forrásokat, valamint az ehhez nyújtott kiegészítő támogatás összegét, továbbá azokat a szolgáltatásokat, amelyek a megállapodás alapján a gyermekek, tanulók, szülők részére ingyenessé válnak, illetőleg amelyeket térítési díjért vehetnek igénybe”.

A Kt. 81. § (5) bekezdése előírja, hogy „a közoktatási megállapodásban kikötött időszaknak biztosítania kell, hogy az érdekelt gyermekek az óvodát, illetőleg a tanulók az iskolai tanulmányaikat a megállapodás alapján be tudják fejezni”.

A Kt. fenti előírásai tehát a közoktatási megállapodás egyes tartalmi összetevőit kötelező erővel meghatározzák, a felek a szerződés egyéb tartalmi elemeit szabadon állapíthatják meg. A Kt. 81. § (6) bekezdése azonban előírja, hogy a közoktatási megállapodásra egyebekben a Ptk.-nak a megbízásra vonatkozó rendelkezéseit kell alkalmazni.

Az Alkotmánybíróság a fentiek alapján megállapította, hogy a Kt. vizsgált rendelkezése és a Ptk. jelzett kapcsolódó rendelkezései között sem kollízió, sem értelmezhetetlenségből fakadó alkotmányellenesség nem áll fenn. Ezek egymást kiegészítő viszonyban állnak. Ezért az Alkotmánybíróság a Kt. 81. § (6) bekezdésével összefüggésben az Alkotmány 2. § (1) bekezdésének sérelmét nem állapította meg.

4. A Kt. 129. § (2) bekezdése határidő rögzítésével előírja a korábban kötött közoktatási megállapodások felülvizsgálatát. Ez a rendelkezés a felülvizsgálat végrehajtására a helyi önkormányzatot, valamint a Művelődési és Közoktatási Minisztériumot kötelezi, tehát a szerződések egyoldalú felülvizsgálatát rendeli el.

A vizsgált rendelkezés a felülvizsgálat tekintetében azt az egyetlen – az indítványban nem értékelt – követelményt állapítja meg, hogy az nem érintheti azokat a gyermekeket, tanulókat, akiket a megállapodás alapján 1996. szeptember 1-jéig vettek fel a nevelési-oktatási intézménybe. E rendelkezésből az következik, hogy a felülvizsgálatnak a Ktn. hatálybalépése előtt kötött megállapodással érintett intézményekbe felvett tanulók tekintetében nem lehet visszaható hatálya.

A Ktn. a felülvizsgálatra vonatkozóan egyéb feltételt vagy szempontot nem határoz meg, tehát olyan általános rendelkezést sem tartalmaz, amely szerint a felülvizsgálatot kizárólag a Ktn. által megállapított, módosított rendelkezésekre figyelemmel kell végrehajtani.

A művelődési és közoktatási miniszter – az Alkotmánybíróság megkeresése alapján adott tájékoztató levelében – a közoktatási megállapodás felülvizsgálatának indokait a következőkben jelölte meg.

„a) A megkötött közoktatási megállapodások ma-  
gukban foglalják a normatív költségvetési hozzájárulá-  
sra való jogosultságot is. Sok esetben a közoktatási  
megállapodásokat kizárólagosan a normatív költség-  
vetési hozzájárulás folyósítása érdekében kötötték.  
Miatán a módosító törvény alapján a normatív költsé-  
gvetési hozzájárulás alanyi jogon jár, a megkötött  
megállapodásokból a költségvetési hozzájárulásra vo-  
natkozó rendelkezéseket ki kell emelni.

b) Megváltoztak azok a hatásköri szabályok, ame-  
lyek a tevékenység engedélyezését szabályozták. A  
hatáskör megosztásra került a jegyző és a főjegyző kö-  
zött a közoktatásról szóló törvény 79. §-ának (3) be-  
kezdésében meghatározottak szerint. A törvény ere-  
deti 81. §-ának (6) bekezdése szerint ahhoz, hogy a  
miniszterrel közoktatási megállapodást lehessen kötni,  
be kellett csatolni a székhely szerint illetékes köz-  
ségségi, városi, fővárosi, kerületi, megyei jogú városi önkormá-  
nyzat és a megyei, fővárosi önkormányzat nyilatkozatát arról,  
hogy nem kíván közoktatási megállapodást kötni. Ez a feltétel  
szerepel a közoktatási megállapodásokban is, melyet a megkötött szerződé-  
sekből ki kell emelni.

c) A módosító törvény a hatályos törvényi rende-  
lkésekhez képest megváltoztatta a nem magyar állampolgárok  
részére biztosított költségvetési támogatást. Az eredeti 110. §  
(1) bekezdése szerint a nem magyar állampolgár akkor volt tanköte-  
les, ha legalább tartózkodási engedéllyel rendelkezett. Az új  
110. § (1) bekezdése ezt a rendelkezést huzamos tartózkodási  
engedélyhez köti. Ebből következik, hogy az ideiglenes tartó-  
zkodási engedéllyel rendelkező nem magyar állampolgár nem  
tanköteles, és ezért nem részesül a magyar állampolgárral azonos  
elbíráásban. Miatán a közoktatási megállapodásokban  
általában nem került egyértelműen rögzítésre, hogy a hozzájárulás  
csak azok után jár, akik jogosultak annak igénybevételére,  
indokolt e tekintetben is megvizsgálni a megkötött közoktatási  
megállapodásokat.”

Az Alkotmánybíróság a 32/1991. (VI. 6.) AB határozatában  
vizsgálta a Ptk. már idézett 226. § (2) bekezdésének alkotmányos-  
ságát, és annak alkotmányellenességét nem állapította meg.  
Az Alkotmánybíróság felfogása szerint önmagában nem alkotmányellenes a Ptk.  
226. § (2) bekezdésének az a rendelkezése, amelynek alapján  
jogszabály a hatályba lépése előtt megkötött szerződések  
tartalmát kivételesen megváltoztathatja. Kifejtette, hogy  
különösen a hosszú évekig fennálló szerződési jogviszonyokra  
a jelentős gazdasági – esetleg politikai –, pénzügyi és egyéb  
társadalmi változások nyilvánvalóan hatást gyakorolnak,  
s a szerződéskötéskor előre nem látott körülmények lényegesen  
megváltoztathatják a szerződő felek helyzetét, a jogok és kö-

telezettségek arányát, és valamelyikük számára rendkí-  
vül terheessé vagy egyenesen lehetetlenné tehetik a szerződé-  
s változatlan tartalommal történő fenntartását, illetőleg a szerződé-  
s teljesítését. Ezekben az esetekben tehát az állami beavatkozásra,  
a szerződési kötelezettségek átértékelésére, megváltoztatására,  
esetlegesen a szerződések megszüntetésére kifejezetten  
szükség van. Rámutatott az Alkotmánybíróság arra is,  
hogy mind az egyedi jogviszonyok, tehát egy-egy konkrét  
szerződés tartalmának megváltoztatása, mind pedig a jogviszonyok  
társadalmi méretű, tehát jogszabály útján történő megváltoztatása  
csak alkotmányos keretek között történhet meg. A változtatás  
alkotmányos garanciája pedig az egyedi jogviszonyok tekintetében  
a bírói, a jogviszonyok társadalmi méretű megváltoztatása  
körében pedig az alkotmánybírósági kontroll. Álláspontja  
szerint a kivételességet – amelynek fennállása esetén a  
meglevő jogviszonyok tartalma jogszabály útján módosítható –  
éppúgy esetenként, jogszabályonként kell vizsgálni, mint a  
bírósági szerződésmódosítás alkalmazhatóságát az egyedi  
jogviszonyokban. Jogszabályonként külön-külön eldöntendő  
kérdés tehát az, hogy mikor felel meg a fennálló szerződé-  
si kapcsolatokba való állami beavatkozás az Alkotmánynak,  
illetőleg az előbbi szempontoknak. Ennek eldöntése  
elsősorban a törvényhozó felelőssége, de a beavatkozás  
alkotmányosságát az Alkotmánybíróság dönti el. (ABH  
1991, 134, 136.)

Az Alkotmánybíróság a Kt. vizsgált rendelkezésével  
összefüggésben a következőket állapította meg:

a) a Kt. közjogi természetű és tartalmú megállapodá-  
sokról rendelkezik;

b) a Kt. a már megkötött megállapodásokat nem  
módosította;

c) a kifogásolt rendelkezés csak a megállapodások  
felülvizsgálatát rendeli el, nem írja elő azok kötelező  
módosítását.

Mivel a támadott rendelkezés kiköti, hogy a felülviz-  
sgálat nem érintheti azokat a tanulókat, akiket a megállapodás  
alapján 1996. szeptember 1-jéig vettek fel a nevelési-  
oktatási intézménybe, és a felülvizsgálatot 1996. december  
31-ig végre kellett hajtani, a felülvizsgálat eredményének  
lehetőségét a Kt. tartalmilag körülhatárolta. A felülvizsgálat  
azonban a jövőre nézve vonatkozhatott valamennyi  
korábban megkötött megállapodásra a Kt. 4. § (6) bekezdésében  
foglalt új támogatási rendszer következtében.

A Kt. e rendelkezése a közoktatási megállapodások  
felülvizsgálatára 1996. december 31-i határidővel  
állapított meg, amely már lejárt. A jogalkotásról  
szóló 1987. évi XI. törvény 13. §-a szerint a jogszabály  
akkor veszti hatályát, ha más jogszabály hatályon kívül  
helyezi, vagy ha a jogszabályban meghatározott határidő  
lejárt.

Az Alkotmánybíróság mindezek alapján megállapította, hogy a Kt. vizsgált rendelkezésében a felülvizsgálat elrendelése annyiban nem alkotmányellenes, amennyiben az a rendelkező részben megállapított alkotmányos követelménynek megfelelően került végrehajtásra. E követelménynek a felülvizsgálat során bekövetkezett megsértése esetén az érintettek az Alkotmánybíróság e határozata alapján sérelmük orvoslását bíróság előtt kezdeményezhetik.

Az Alkotmánybíróság a kifejtettkre figyelemmel a Kt. 129. § (2) bekezdésével összefüggésben az Alkotmány 2. § (1) bekezdésének sérelmét nem állapította meg.

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság a rendelkező részben foglaltak szerint határozott.

Budapest, 1997. április 22.

*Dr. Sólyom László* s. k.,  
az Alkotmánybíróság elnöke

*Dr. Ádám Antal* s. k.      *Dr. Holló András* s. k.  
előadó alkotmánybíró      alkotmánybíró

*Dr. Kilényi Géza* s. k.      *Dr. Lábady Tamás* s. k.  
alkotmánybíró      alkotmánybíró

*Dr. Szabó András* s. k.      *Dr. Tersztyánszky Ödön* s. k.  
alkotmánybíró      alkotmánybíró

*Dr. Vörös Imre* s. k.      *Dr. Zlinszky János* s. k.  
alkotmánybíró      alkotmánybíró