

## A törvény a tiszta beszéd?

### Észrevételek az Alkotmánybíróságnak a nemzeti köznevelés tankönyvellátásáról szóló 2013. évi CCXXXII. törvénnyel szembeni panaszról hozott döntéséről

2015. év januárjában hozott döntést az Alkotmánybíróság Magyarország egyik legnagyobb tankönyvkiadójának panaszáról, amely a nemzeti köznevelés tankönyvellátásáról szóló 2013. évi CCXXXII. törvényben foglaltakat kifogásolta.

A döntés roppant tanulságos. Mutatja, hogy a magyar társadalom olyan kérdésekben, amely a társadalom alapját jelentő magántulajdont érinti, gyerekei, unokái jövőjét befolyásolja, szinte teljesen érdektelen, hiszen meg sem érintette a hazai média ingerküszöbét. Egyben mutatja azt is, hogy Magyarország talán legnagyobb tiszteletben álló testülete sem képes a polgári gondolkodásnak arra szintjére jutni, amely a jogot önmaga igazolása helyett a társadalom rendje és polgárai biztonsága őrizőjének tartja.

Három lényeges kérdésre érdemes összpontosítani a panasz elutasításához adott indoklásból:

1. Célját tekintve közérdeknek minősíthető-e a tankönyvellátás átalakítása?
2. Diszkriminatív-e a gazdasági társaságként működő tankönyvkiadók és az OFI megkülönböztetése a tankönyvellátás szempontjából?
3. A vállalkozáshoz és a tulajdonhoz való jog korlátozásának tekinthető-e a tankönyvellátás átalakítása?

#### 1. Célját tekintve közérdeknek minősíthető-e a tankönyvellátás átalakítása?

*„Jelen vizsgálat tárgya az indítvány keretein belül a tankönyvellátó rendszer megújítása, melynek deklarált célja az egységesség, a színvonal biztosítása, az állami kontroll és az olcsóbb tankönyvellátás.”*

A deklarált cél fölveti a kérdést. Miben különbözik ez az új rendszer az előzőtől?

- Egységesség: Eddig is létezett, hiszen a tankönyvek eddig is a NAT és a kerettanterv alapján készültek.
- Színvonal: A magas színvonalat bizonyították a kiállítások, a külföldi díjak, az elégedett tanárok. Biztosítani pedig a szigorú engedélyezési eljárás és a bevont szakértők biztosították, akik közül sokukat jelenleg éppen a konkurenciaként megjelent OFI foglalkoztat.
- Állami kontroll: Az állami kontroll az engedélyezési eljáráson, a tankönyvjegyzéken és az árkorláton keresztül korábban is megvalósult.
- Olcsóbb tankönyv: Az olcsóbb tankönyv fogalma megfoghatatlan. Lehet, hogy a szülő számára közvetlenül olcsóbb, de az állampolgárok számára biztosan drágább. A tankönyvpiac uniós pénzből finanszírozott jelenlegi átalakítása után a költségek az államot fogják terhelni. A létrehozott új szervezeteket működtetni kell. A kiadók által eddig százmillióért kifejlesztett tankönyvek a kukába kerülnek. A mostanáig a vállalkozások saját költségén fejlesztett könyveket a jövőben az államnak kell finanszíroznia. Mindezt természetesen az adófizetők pénzéből.

*Következésképp elmondható, hogy a deklarált célok közül egyik sem új, és egyik sem olyan, amely az eddigi rendszerben ne teljesült volna.*

A tulajdon korlátozása esetén vizsgálni kell, hogy *fennáll-e olyan alkotmányos érték, vagy más közérdek*, amely a korlátozást elkerülhetetlenül szükségessé teszi.

Miért vált ez az eset olyan közérdekké, amely a korlátozást szükségessé tette? Hiszen a tankönyvellátás biztosítva volt. A minőség megfelelő volt. Az ár szabályozva volt. A tankönyvcsomagok ára a normatíva összegét korábban sem haladta meg, és a normatíva erejéig az állam a korábbi helyzetben is ingyenessé tehetné volna a szülők számára a tankönyveket.

Az Alkotmánybíróság szerint az állam által finanszírozott ingyenes tankönyvellátásban jelenik meg a közérdek.

Az árak befolyásolásához nem kellett volna az államnak kézbe vennie a tankönyvellátást. Megszervezni sem kellett volna, mert jól szervezetten működött. Az árak szabályozása és az ingyenes tankönyvellátás megvalósítható lett volna az előző rendszerben is, ám kísérlet sem történt rá. Példaként a rezsicsökkentés mutatja, hogy működő rendszerek felszámolása nélkül is lehet árakon módosítani. A tankönyvjegyzék összeállításakor amúgy eddig is érvényesültek árkorlátozó szempontok, hiszen a nagyon szigorú keretek közé szorított áremelés mértéke az elmúlt években rendszerint nem haladta meg az 1-2 százalékot.

Az alanyi jogon járó ingyenes tankönyv „programja” két szempontból is negatív kezdeményezésnek tekinthető.

- Eléggé álságos szociálpolitikai intézkedés. A társadalom egy része valóban rászorult, de miért kell az adófizető polgárok pénzéből finanszírozni azoknak a családoknak a számára az ingyen tankönyvet, amelyeknek az anyagi helyzete megengedné, hogy a normatíva összegét kifizessék?
- Az ingyenes tankönyvnek nincsen semmilyen értéke sem a gyerekek, sem a szülők számára. Ezeket nehéz tartós tankönyvként kezelni, mert nemigen „húznak ki” több tanévet. Erősítik azt a közgondolkodásban már úgysis jelenlévő véleményt, hogy az oktatásnak nem sok haszna van, nem képvisel értéket.

Az *indoklás* kitér arra is, hogy az elmúlt két évtizedben a nemzeti köznevelési rendszerben a tankönyvek előállítását és forgalmazását is alapvetően piaci mechanizmusok határozták meg, ezzel befolyásolva azt is, hogy milyen az iskolák tankönyvválasztása.

*A piaci viszonyok a gyakorlatban eredményezhették azt: „adott esetben, ha valamely kiadó nem teljesíti vállalásait, a tanulók nem jutnak hozzá a megrendelt tankönyvhöz és az állami tantervek által meghatározott garantált tudáshoz”. Ezért vált szükségessé, hogy „az állam a jelenlegi köznevelési tankönyvpiaci szabályozási keretek helyett új szabályozási kereteket alkosson.”*

Ez csak egy feltételezés! Ha a kiadók nem teljesítették volna vállalásaikat, akkor a tanulók nem juthattak volna hozzá a tankönyveikhez. Ilyen az elmúlt húsz évben nem történt. Az elmúlt két évben – mióta állami kézbe került a tankönyvterjesztés – ellenben történt.

(A húsz év alatt egyedül 2010-ben történt „nemszállítási” botrány, amikor pest megyei és hódmezővásárhelyi iskolákba nem szállítottak egyes kiadók, mivel az érintett önkormányzatok nem fizették ki még az előző évi szállításokat sem.)

## **2. Diszkriminatív-e a gazdasági társaságként működő tankönyvkiadók és az OFI megkülönböztetése a tankönyvellátás szempontjából?**

Az indoklás szerint nem.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a megengedhetetlen megkülönböztetés tilalma a jogi személyekre is vonatkozik. A jogegyenlőség követelménye arra vonatkozik, hogy a jognak mindenkit egyenlőként kell kezelnie, azaz a jogalkotás során a jogalkotónak mindegyikük szempontjait azonos körültekintéssel, elfogulatlansággal és méltányossággal, az egyéni szempontok azonos mértékű figyelembevételével kell értékelnie.

A jelenlegi szabályozás szerint a tankönyvkiadók könyvei csak egy meghatározott dátumig, hosszadalmas eljárás során kerülhetnek fel a tankönyvjegyzékre, és csak akkor, ha a miniszter felhívást tett közzé arra a típusú tankönyvre. Bármilyen tankönyv felkerülhet azonban eljárás nélkül, amelyet a miniszter kijelöl, és bármikor felkerülhet, ha a miniszter kijelöli. Ez látszólag nem sérti az elfogulatlanságot és méltányosságot, de minden résztvevő tudja, hogy tankönyvkiadó könyve – kevés kivételtől eltekintve – nem lesz kijelölve, és felhívást se fog számukra közzé tenni a miniszter.

Az indoklás szerint:

*„A közoktatás és a felsőoktatás területén egyaránt igen széles körben meghatározott, és alapvetően koncepcionális, oktatás-stratégiai feladatokat ellátó költségvetési szervként működő OFI (...) még a parciális jellegű könyvkiadási tevékenységét illetően sem tartozhat a szabályozás szempontjából azonos csoportba egy kifejezetten és kizárólagosan gazdasági tevékenységet végző, profitorientált*

gazdálkodó szervezettel. Az OFI költségvetési szerv jellege, valamint ennek megfelelően meghatározott tevékenységi köre miatt az alkotmányossági vizsgálat szempontjából nem lehet csoportképző ismérvként pusztán a tankönyvkiadást figyelembe venni. A homogén csoportba való tartozás viszont a diszkrimináció tilalmának vizsgálatát illetően alapvető és meghatározó ismérv.”

Miért is nem tartozik azonos csoportba az OFI és a tankönyvkiadók? Azért mert az OFI költségvetési szerv, vagy azért mert szélesebb körű a tevékenységi köre? Ha a tevékenységi köre miatt, akkor külön jogszabály kellene azokra a piaci alapon működő gazdálkodó szervezetekre is, amelyek a tankönyvkiadás mellett pl. taneszköz árusítással is foglalkoznak.

Ez így a feje tetején áll, és mintha az állam felsőbbrendűségével találkozánk! Homogenitás szempontjából azért vonatkoznak eltérő szabályok az egyikre és a másikra, mert az egyik kizárólagosan gazdasági tevékenységet végző, profitorientált gazdálkodó szervezet a másik pedig költségvetési szerv? Éppen hogy fordítva kell, hogy legyen! Tehát aki tankönyvet ad ki, arra ugyanazok a szabályok kell, hogy vonatkozzanak a tankönyvkiadás tekintetében. Ez lehet csak a csoportképzés és a homogenitás meghatározó szempontja. (Ráadásként ma már tudjuk, hogy az OFI könyvkiadási tevékenysége egyáltalán nem parciális jellegű!)

Ez a megállapítás úgy tűnik nem csak egy laikus véleménye, amint azt az Alkotmánybíróság döntésével ellentétes alkotmánybírói különvéleményekben olvashatjuk:

- „Nyilvánvaló (...), hogy a vitatott rendelkezések az OFI-ra konkrét állami feladat: a tankönyvellátás teljesítésével összefüggésben, vagyis könyvkiadási tevékenységét érintően vonatkoznak”
- „Éppen a tankönyvkiadás az, ami a jelen esetben a homogén csoportba tartozás eldöntése szempontjából a meghatározó. Azonos csoportba tartozik tehát az OFI és az indítványozó tankönyvkiadó is, s ezen homogén csoporton belül tett közöttük – a szabályozás lényegi elemei vonatkozásában – hátrányos megkülönböztetést a törvényalkotó, amelyet nem tudott alkotmányosan igazolni”
- „Az állam tehát nem tett mást, mint hogy szabályozási hatalmát monopolhelyzet kialakítására használta fel egy nem közhatalmi területen (mivel a szuverenitás-gyakorlás nem szükségszerű a tankönyv-kereskedelemben).”
- „(...) jogalkotóként hosszú távú piaci viszonyokba avatkozott be, ellehetlenítve ezzel olyan vállalkozásokat, amelyek ugyanazt a tevékenységet végezték, mint az állami tankönyvkiadó.”

Az Alkotmánybíróság korábbi állásfoglalása szerint: „Alaptörvény-ellenes megkülönböztetés abban az esetben állapítható meg, ha azonos csoportba tartozó (...) körben és azonos szabályozási koncepción belül az eltérő szabályozásnak nincs ésszerű, kellő súlyú alkotmányos indoka, vagyis önkényes.”

Az indoklás nem tartalmazott semmiféle ésszerű indokot, amely az eltérő szabályozást igazolná. Tehát az Alkotmánybíróság a saját korábbi állásfoglalása szerint Alaptörvény-ellenes megkülönböztetést hagyott jóvá.

### **3. A vállalkozáshoz és a tulajdonhoz való jog korlátozásának tekinthető-e a tankönyvellátás átalakítása?**

#### **• A vállalkozáshoz való jog**

Az Alaptörvény a vállalkozás szabadságát és a vállalkozáshoz való jogot kiemelt értéknek ismeri el. Az Alkotmánybíróság szerint a vállalkozás joga azonban nem abszolútizálható, és nem korlátozhatatlan. Senkinek sincs alanyi joga egy meghatározott foglalkozással kapcsolatos vállalkozás gyakorlásához. A vállalkozás joga alkotmányos követelményként annyit jelent, hogy az állam ne akadályozza meg, ne tegye lehetetlenné a vállalkozóvá válást. Az Alkotmánybíróság a vállalkozáshoz való alapjog lényegi tartalmának a sérelmét akkor állapítja meg, ha a jogalkotó a foglalkozás szabad megválasztásához, az adott vállalkozás gyakorlásához való jogot egyes piaci szereplőktől meghatározatlan időre teljes egészében elvonta.

Az Alkotmánybíróság szerint a tankönyvkiadás esetében ez nem áll meg, hiszen a kiadók nem követelhetik, hogy tankönyvet csak ők adhassanak ki. A tankönyvjegyzékre való felkerülés korlátozása tulajdonképpen nem a kiadók korlátozása, hanem az iskoláké, hiszen a választék számukra

szükül. A már működő tankönyvkiadókra vonatkozó jogi környezet pedig az Alaptörvény szerint módosítható. Ez a módosítás nem csorbítja a kiadók vállalkozáshoz való jogát.

Ennél cinikusabb és képmutatóbb indoklást nehéz lenne elképzelni! Ez a törvény valóban, és általában nem tiltja a vállalkozóvá válást. Az érintettek vállalkozhatnak szinte bármilyen egyéb vállalkozásban, csak a tankönyvkiadásban nem. Abból ugyanis a törvény közvetett úton kizárja őket, hiszen a kiadók saját vállalkozásának működését akadályozza, és ellehetetleníti. Közvetve tehát igenis megvalósult, hogy a törvény *„a foglalkozás szabad megválasztásához, az adott vállalkozás gyakorlásához való jogot egyes piaci szereplőktől meghatározatlan időre teljes egészében elvonta”*

Mindezt tetézi, hogy a jogi környezet nem egyszerűen csak módosítva lett, hanem egy belépő új szereplő javára lett módosítva, átalakítva.

Az indoklás melletti különvélemények közül kommentár nélkül néhány:

- *„...panaszos korábban kialakított, a tankönyvkiadásra épülő piacát oly módon szűkítik le, amely megalapozza a vállalkozáshoz való joga gyakorlásának korlátozását.”*
- *„...objektív korlátot állít, s gyakorlatilag numerus clausust valósít meg a szabályozás.”*

A tankönyvjegyzékre való felkerülés korlátozása megváltoztatja a piaci környezetet, és ennek révén lehetetlenné teszi a kiadók tevékenységét. A jogi környezet nem egyszerűen csak módosítva lett, hanem egy belépő új szereplő javára lett módosítva, átalakítva.

### • **A tulajdonhoz való jog**

Az Alaptörvény értelmében mindenkinek joga van a tulajdonhoz és az örökléshez. Az Alaptörvény alapján tulajdont kisajátítani csak kivételesen és közérdekből, törvényben meghatározott esetekben és módon, teljes, feltétlen és azonnali kártalanítás mellett lehet.

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a tulajdonhoz való alapjog a már megszerzett tulajdont, illetve kivételes esetekben a tulajdoni várományokat védi.

Az indoklás szerint:

*„A vállalkozás árbevételének a támadott jogszabályi rendelkezések állítólagos hatásaként bekövetkezett csökkenése, vevőkörének csökkenése, szellemi termékeinek leértékelődése, a gazdálkodás felmerülő költségeinek megnövekedése semmiképp sem tekinthető a tulajdon elvonásának, az Alaptörvény XIII. cikk (2) bekezdésében foglalt kisajátításnak.”*

*„A támadott rendelkezések nem vonják el az indítványozó javait, eszközei fölött fennálló tulajdonjogát, és vagyoni értékű jogtól sem fosztják meg. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a vállalkozási tevékenység jövőbeni nyereségének a reménye, az ebből eredő várható profit nem tekinthető az alkotmányos tulajdonjog által elismert és védett tulajdoni várománynak.)”*

A fent jelöltek nem állítólagos, hanem nagyon is tényleges hatások. Ha a tulajdon, a vállalkozás működését az állam törvényekkel ellehetetleníti, akkor a tulajdon nem ér semmit, értékét veszti, kiüresedik. Mi egyébként tekinthető ez, ha nem kisajátításnak?

Ahogy a különvéleményekben is megfogalmazódott:

- *„az új szabályozási környezet az indítványozó tulajdoni várományának elvonását, és ennek folytán tulajdonhoz való jogának a korlátozását eredményezte.”*
- *„az indítványozók alkotmányjogi értelemben vett tulajdoni igényeinek érvényesítési feltételei teljes egészében hiányoztak, és ezzel a tulajdonhoz való joguk teljes egészében kiüresedett”*
- *„Valójában a jogi szabályozással történő tulajdonkorlátozás/kisajátítás esete áll itt előttünk. „*
- *„Jelen esetben az állam immunitást biztosítva magának a kereskedő tógáját önkényesen cserélte fel a fejedelem ornátusára.”*

És mindehhez asszisztált a tisztelt taláros testület! Az emberben óhatatlanul felmerül a kérdés, hogy az Alkotmánybíróság az állam elvárásának tett eleget, vagy csak egyszerűen tájékozatlan volt a tankönyvkiadás és –terjesztés kérdésében? Egyik rosszabb, mint a másik.

*Még hogy a törvény a tiszta beszéd!*