

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

Januárban döntést hozott az Alkotmánybíróság Magyarország egyik legnagyobb tankönyvkiadójának panaszáról, amely a nemzeti köznevelés tankönyvellátásáról szóló 2013. évi CCXXXII. törvényben foglaltakat kifogásolta. Az esemény a magyar közvélemény számára olyan jelentéktelennek tűnt, hogy – legjobb tudomásom szerint – meg sem érintette a hazai média ingerküszöbét. Pedig a döntés roppant tanulságos. Mutatja, hogy a magyar társadalom olyan kérdésekben, amely a társadalom alapját jelentő magántulajdont érinti, gyerekei, unokái jövőjét, vagy ismerősei, rokonai munkakörülményeit befolyásolja szinte teljesen érdektelen. 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.

A Sulinet 10. évfolyamán a Polgár a demokráciában programcsomag részeként olvasható Jakab György (középszkolai tanár, tananyagfejlesztő, pedagógiai szakértő – történelem, társadalomismeret; OFI) alábbi meghatározása a jogról:

„A jog olyan magatartásszabályok összessége, amelyekkel az állam az emberek tevékenységét kívánja szabályozni, s melyek érvényesülését az állam büntetésekkel (szankciókkal) biztosítja. Az erkölcs sokféleségével szemben a jog egy adott helyen és időben egységes. Azaz egy szituációt egyféleképpen szabályoz, mert ha nem, akkor rossz a jogrendszer, ellentmondásokat és „kiskapukat” hordoz, ezért kijátszható.”

Vizsgáljuk meg hát, hogy az Alkotmánybíróság elutasító döntése, mennyire felel meg annak, amit gyermekeinknek tanítunk a jogról.

Három lényeges kérdésre érdemes összpontosítani a panasz elutasításához adott indoklásból:

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

Az alábbi linken elérhető az egész indoklás:

<http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/8FE8A61EEAF4ECF0C1257D4100587EE9?OpenDocument>

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?

1. Egységesség

Eddig is létezett, hiszen a tankönyvek eddig is a NAT és a kerettanterv alapján készültek. Komolyan gondolhatja-e bárki, hogy az „egytankönyves” rendszer egységessé teszi az oktatást, és a becsukott ajtó mögött valamennyi tanár ugyanúgy ugyanazt tanítja? Bármely tankönyvből tanultak is a diákok eddig, az érettségin ugyanúgy számot tudtak adni a tudásukról. Vagy ha mégsem, az nem a tankönyvön múlt.

2. 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.

3. Állami kontroll

Az állami kontroll az engedélyezési eljáráson, a tankönyvjegyzéken és az árkorláton keresztül eddig is megvalósult.

4. 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 százezerre fejlesztett 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.

Az Alkotmánybíróság korábbi határozatai szerint „A közérdek alapján történő tulajdonkorlátozásnál az Alkotmánybíróság nem tekinti elégséges alapnak, hogy a jogszabály általánosságban hivatkozik a korlátozást szükségessé tevő közérdekre [...]. A közérdeket jogszabályban úgy kell meghatározni, hogy konkrét ügyben a közérdekből történő korlátozás szükségességét bíróság ellenőrizhesse.”

Ebben az esetben az Alkotmánybíróság miért tekintette elégséges alapnak a közérdekre általánosságban történő hivatkozást? Jogszabályban tisztázva volt? Miért volt ez az eset kivételes, és közérdek?

A tankönyvellátás biztosítva volt. A minőség megfelelő volt. Az ár szabályozva volt. A tankönyvsomagok 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.

Tájékozatlanságról vagy helytelen értelmezésről árulkodik az indoklás alábbi része:

„...szempont a közművelődés keretében biztosított ingyenes alapfokú oktatás megvalósítására irányuló állami kötelezettségvállalás. Ebben jelenik meg az a közérdek, amely indokoltá teheti, hogy az állam által finanszírozott és az ingyenes tankönyvellátás keretében biztosított kiadványok árainak befolyásolására lehetősége legyen a tankönyvellátás megszervezésével és a tankönyvjegyzék összeállításával.”

Az árak befolyásolásához nem kellett volna az államnak kézbe vennie a tankönyvellátást. Megszervezni sem kellett volna, mert jól szervezeten 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.

1. Elégé alságos 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?

2. Az ingyenes tankönyvnek nincsen semmilyen értéke se a gyerekek, se a szülő számára. Ezeket nehéz tartós tankönyvként kezelni, mert nemigen „húznak ki” több tanévet. Erősítik azt a közgondolkodásban már úgyszólván 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.

Ez az érv valójában csak a forgalmazásra igaz. Bár az indoklás szerint is „Az értékesítésnek (...) a korábban hatályos szabályozás alapján is szigorú törvényi feltételei voltak”, tény, hogy elég kemény marketing és kereskedelmi tevékenység folyt az iskolákban. Ez volt az oktatás számára is kívánatos tankönyvi sokszínűség és a szabadon választhatóság ára. Ezért azonban nem kellett volna az egész rendszert felszámolni, elég lett volna ezt a részt szabályozni.

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

A közérdek így nem sérül? Hol az állami garancia? Miben változott előnyére a rendszer? (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.)

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 nem lesz kijelölve, és felhívást se fog számukra közzé tenni a miniszter.

„A diszkrimináció tilalma nem jelenti azt, hogy minden különbségtétel tilos... 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.”

Jelen esetben az eltérő szabályozásnak mi az ésszerű indoka?

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? Ezzel az erővel törvénybe foglalhatjuk, hogy a költségvetési szervekre más szabályok vonatkoznak a könyvelés tekintetében, mint a gazdálkodó szervezetekre.

Éppen hogy fordítva kell, hogy legyen! Aki könyvel, arra ugyanazok a szabályok vonatkoznak, függetlenül attól, hogy milyen szervezetnél dolgozik, és annak mire terjed ki a tevékenységi köre. 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.

Ez a megállapítás úgy tűnik nem csak egy laikus véleménye. Az Alkotmánybíróság álláspontjával ellentétes különvéleményekben mit olvashatunk?

- *„Nyilvánvaló (...), hogy a vitatott rendelkezések az OFI-ra konkrét állami feladat: a tankönyvellátás teljesítésével összefüggésben, vagyis könyvkiadási tevékenységét érintően vonatkoznak. A*

homogén csoport megállapításának az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint szabályozás, jogszabály vagy konkrét jogszabályi rendelkezés viszonylatában lehet helye. Ebben a kontextusban vizsgálható, hogy (...) valamely jogszabály (...) a hatálya alá tartozó jogalanyok helyzetét azonos módon és mértékben alakítja-e, vagy különbséget tesz közöttük.”

- „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. Mindebből pedig levonható egy – a jogállami működés lényegét is érintő – fontos következtetés: az állam nem szabadulhat a diszkrimináció-tilalom kötelezettségétől pusztán az által, ha államosít egy piaci szektort.”

A vállalkozáshoz és a tulajdonhoz való jog korlátozásának tekinthető-e a tankönyvellátás átalakítása?

1. 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 abszolutizálható, 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 szűkül. 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! Igazán méltó egy alkotmánybírósághoz. 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 ellehetleníti. 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”

A tankönyvjegyzékre való felkerülés korlátozása megváltoztatja a piaci környezetet, és ennek révén lehetetlenné teszi a kiadók tevékenységét. Hiába marad meg a vállalkozáshoz való általános jog, hiszen senki nem gondolhatja komolyan, hogy a 20 év alatt Magyarország egyik legnagyobb tankönyvkiadójává váló cég egyik napról a másikra általános könyvkiadásba kezd. Vagy az élete munkája révén kialakított kisvállalkozás tulajdonosa 65 éves korában alsó tagozatos könyvek kiadása helyett élelmiszerboltot fog üzemeltetni. Vagy a fő profilban irodalom tankönyvek kiadásából élő vállalkozás KRESZ könyveket fog kiadni, esetleg vendéglőt nyit. 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:

- „a munkához, foglalkozáshoz, vállalkozáshoz való alapjog a szabadságjogokhoz hasonló védelemben részesül (és részesítendő) az állami beavatkozások és korlátozások ellen”

- „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.”

2. 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. Önmagában a gazdasági tevékenység nem áll az Alaptörvény oltalma alatt. Tehát a tankönyvkiadók gazdasági tevékenysége nem áll a tulajdonjog védelme alatt csak azért, mert tevékenységük révén rendszeres bevételre tesznek szert, és rendszeres jövedelemre számítottak a jövőben is. A tulajdonhoz való alapjog nem garantálja a vállalkozások és a vállalkozók által a gazdasági tevékenység végzéséhez szükséges ráfordítások és eszközök megtérülését és piaci értékállóságát.

Ez utóbbit nem is várja senki, aki vállalkozásba kezd. De jogszabállyal, törvénnyel teremteni olyan helyzetet, amely a megtérülést és értékállóságot veszélyezteti, az már sérti a megszerzett tulajdonhoz való jogot, mivel a tulajdonjog így teljesen kiüresedik. Ráadásul amint azt már fentebb láttuk, jelen esetben a közérdek sem állja meg a helyét.

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. Mi egyébnek tekinthető ez, ha nem kisajátításnak? Ha a jól menő vendéglőm környékét kisajátítja az állam, és a vendégek nem tudnak betérni a vendéglőmbe, akkor a tulajdonom nem ér semmit, azaz kiüresedik.

Új dolgot tanultunk tehát! Kisajátítani eddig kétféleképpen lehetett.

Közérdekből, kártérítéssel. Ez tiszta helyzet, és viszonylag demokratikus.

Kártérítés nélkül elvenni. Ez ugyan antidemokratikus, de szintén tiszta helyzet. Egykor volt szerencsénk megtapasztalni.

Most „jogállamunkban” megjelent a harmadik módja. Sunyi módon olyan jogszabályokkal, amelyek lehetetlenné teszik egy vállalkozás működését, de ki lehet jelteni, megmaradt a tulajdonod, nem nyúltunk hozzá. Törvényesen jártunk el.

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!