

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3024/2015. (II. 9.) AB HATÁROZATA**alkotmányjogi panasz elutasításáról**

Az Alkotmánybíróság teljes ülése alkotmányjogi panasz tárgyában – *dr. Pokol Béla és dr. Stumpf István* alkotmánybírók párhuzamos indokolásával, valamint *dr. Czine Ágnes, dr. Kiss László és dr. Lévy Miklós* alkotmánybírók különvéleményével – meghozta a következő

határozatot:

1. Az Alkotmánybíróság a nemzeti köznevelés tankönyvellátásáról szóló 2013. évi CCXXXII. törvény 1. § (4) bekezdése, a 3. § (1)–(4), (6) és (11) bekezdése, a törvény egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról, valamint a tankönyvellátásban közreműködők kijelöléséről szóló 501/2013. (XII. 29.) Korm. rendelet 1. §-a, valamint a tankönyvvé, pedagógus-kézikönyvvé nyilvánítás, a tankönyvtámogatás, valamint az iskolai tankönyvellátás rendjéről szóló 17/2014. (III. 12.) EMMI rendelet 2. § (2) és (8) bekezdése, 5. § (5)–(7) bekezdése, 19. § (3) bekezdése, 28. § (1) és (2) bekezdése, 29. § (1) bekezdése, 30. § (2) bekezdése, valamint 38. §-a alaptörvény-ellenességének megállapítására, és megsemmisítésére irányuló indítványt az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése, M) cikk (1) bekezdése, XII. cikk (1) bekezdése, XIII. cikke, valamint XV. cikke tekintetében elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság egyebekben az indítványt visszautasítja.

Indokolás**I.**

- [1] 1. Az indítványozó jogi képviselője útján az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (2) bekezdése alapján a nemzeti köznevelés tankönyvellátásáról szóló 2013. évi CCXXXII. törvény (a továbbiakban: Ntt.) 1. § (4) bekezdése, a 3. § (1)–(4), (6) és (11) bekezdése, a 7. § (2)–(6) bekezdése, a nemzeti köznevelés tankönyvellátásáról szóló 2013. évi CCXXXII. törvény egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról, valamint a tankönyvellátásban közreműködők kijelöléséről szóló 501/2013. (XII. 29.)

Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm.r.) 1. §-a, valamint a tankönyvvé, pedagógus-kézikönyvvé nyilvánítás, a tankönyvtámogatás, valamint az iskolai tankönyvellátás rendjéről szóló 17/2014. (III. 12.) EMMI rendelet (a továbbiakban: R.) 2. § (2) és (8) bekezdése, 5. § (5)–(7) bekezdése, 19. § (3) bekezdése, 28. § (1) és (2) bekezdése, 29. § (1) bekezdése, 30. § (2) bekezdése, valamint 38. §-a alaptörvény-ellenességének megállapítását, és megsemmisítését kérte az Alkotmánybíróságtól.

[2] A főtítkári tájékoztatást követően előterjesztett, kiegészített beadványa alapján az indítványozó álláspontja szerint a támadott jogszabályi rendelkezések az Alaptörvény alábbi rendelkezéseit sértik:

- a Nemzeti Hitvallásnak a magyar kultúra ápolására, megóvására, az utódokért való felelősségviselésre, az anyagi, szellemi erőforrások védelmezésére;
- a jó élet, biztonság, rend, igazság, a szabadság kiteljesítésére vonatkozó tételei;
- B) cikkének a demokratikus jogállamiságra,
- M) cikkének a vállalkozás szabadságára, a tisztességes gazdasági verseny feltételeinek biztosítására,
- az I. cikk (1) bekezdésének az alapvető jogok tiszteletben tartására,
- az I. cikk (2) bekezdésének az alapvető egyéni és közösségi jogok elismerésére,
- az I. cikk (3) bekezdésének az alapjogok korlátozhatóságának kereteire,
- az I. cikk (4) bekezdésének az alapvető jogok egyéb jogalanyok számára történő biztosítására,
- a X. cikk (1) bekezdésének a lehető legmagasabb szintű tudás megszerzéséhez fűződő jogra, illetve a tanulás és tanítás szabadságára,
- a XII. cikk (1) bekezdésének a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához, a vállalkozáshoz való jogra,
- a XIII. cikk (1) és (2) bekezdésnek a tulajdonhoz való jogra,
- a XV. cikk (1) és (2) bekezdésének a törvény előtti egyenlőség, jogképeség, megkülönböztetés tilalmára vonatkozó rendelkezései.

[3] Mindezekon túlmenően az indítványozó álláspontja szerint a támadott jogszabályi rendelkezések sértik

- a Q) cikknek a nemzetközi jog és a magyar jog összhangjára,
- az R) cikk (1) bekezdésének az Alaptörvénynek mint Magyarország jogrendszerének alapjára,

- az R) cikk (2) bekezdésének az Alaptörvény és a jogszabályok mindenkire kötelező jellegére,
- az R) cikk (3) bekezdésének az Alapörvény értelmezésére,
- a T) cikk (3) bekezdésének a jogszabályok Alaptörvénnyel való egyezőségére,
- az U) cikk (1) bekezdésének a jog uralmán alapuló állami berendezkedésre,
- a 38. cikk (2) bekezdésének az állam kizárólagos tulajdonának és kizárólagos gazdasági tevékenysége körének meghatározására,
- a 38. cikk (5) bekezdésének az állami szervek felelős gazdálkodásának, célszerűsége, eredményessége követelményére vonatkozó rendelkezéseit is.

- [4] 2. Az alkotmányjogi panaszban támadott rendelkezések a tankönyvpiac állami megszervezését, a tankönyvvé minősítés kritériumait szabályozzák, illetve a Korm.r. az előbbieket végrehajtására az Oktatáskutató és Fejlesztő Intézetet, a Könyvtárellátó Kiemelkedően Közhasznú Nonprofit Kft.-t, valamint a Nemzeti Tankönyvtanácsot jelöli ki. Az indítványozó álláspontja szerint a jogalkotó a támadott jogszabályi rendelkezésekkel a korábban kialakult és hosszabb ideje működő piaci viszonyokba előzetes vizsgálat nélkül, súlyosan piackorlátozó, illetve monopolizáló módon, szakmai szempontokat mellőzve avatkozott be. A rendelkezések a tankönyvkiadóknak a jogszabályok hatálybalépése előtt eszközölt, immáron feleslegessé vált fejlesztési és egyéb költségeit illetően semmifajta kártalanítást nem helyeztek kilátásba, így azok sértik az érintettek tulajdonhoz való jogát. Az indítványozó szerint a jogszabályi rendelkezések révén megvalósuló állami beavatkozás ellentétes a jogállamiság elvével, a szabályozást végrehajtó intézmények kijelölése diszkriminatív, illetve sérti a vállalkozás szabadságát. Sértik továbbá a tanulás és a tanítás szabadságát, továbbá ezzel összefüggésben is a vállalkozáshoz való jogot, mivel a támadott jogszabályi rendelkezések lényegében megszüntették a tankönyvkiadási tevékenység végzésének további lehetőségét. Véleménye szerint ellentétesek a hátrányos megkülönböztetés alkotmányos elvével is, mivel a jogi szabályozás megváltoztatása révén a hasonló tevékenységet végző egyes piaci szereplők aránytalanul eltérő bánásmódban részesülnek.
- [5] Az alkotmányjogi panasz benyújtását eredményező jogi helyzet alapjaként az indítványozó az alábbiakat adta elő.
- [6] A 2014. január 1-jén hatályba lépett Ntt. a folyamatban lévő tankönyvvé minősítési eljárások azonnali leállításáról rendelkezett, az indítványozó szerint

visszamenőleges hatállyal kiterjesztve azon könyvekre, amelyeket a kiadók át-dolgoztak, és korábban már jóváhagyásra benyújtottak. Az Ntt. megalkotásával az állam a már meglévő, tartósan kialakult, régóta működő – és egyébiránt államilag korábban is szabályozott – piaci viszonyokba avatkozott be drasztikus piacszerűítő és monopolizáló intézkedéssel, az intézkedés bevezetése előtt nem biztosított megfelelő (több éves) türelmi időt annak érdekében, hogy az érintett piaci szereplőknek módjuk legyen veszteségeiket minimalizálni, és gazdasági stratégiájukat az új helyzethez alakítani.

- [7] A Korm.r. megalkotásával a Kormány kijelölte a tankönyvellátásban közreműködő szervezeteket, mellyel a korábban teljesen szabad piaci alapú tankönyv-fejlesztést és kiadást – mindennemű szakmai szempontot nélkülözve – lényegileg monopolizálta.
- [8] Az R. diszkriminatív helyzetet teremtett azáltal, hogy az Oktatókutató és Fejlesztő Intézetén kívül a többi tankönyvkiadó csak nyilvános felhívás esetén nyújthat be könyvet jóváhagyásra, továbbá a miniszteri pályázatban kiválasztott könyvekre nem vonatkoznak a más könyvekre előírt formai és jogi követelmények, és sehol sem kerültek szabályozásra a miniszteri pályázat szakmai és egyéb feltételei, szempontrendszere. Az új szabályozással a korábban már engedélyt kapott könyvek egy évet veszítenek az eredetileg öt tanévre szóló engedélyükből. A rendelet előkészítette a terepet a tankönyvrendelés fenntartói korlátozására, mivel az iskolai tankönyvrendelés elküldésének lehetőségét a fenntartói jóváhagyás megszerzéséhez kötötte. A rendelet lehetővé teszi a kartonált borítójú könyvek tartós tankönyvként való engedélyeztetését, miközben ez a lehetőség korábban a piaci kiadók számára kizárólag a keménytáblás vagy flexibilis kötésmódú könyvek számára volt biztosítva.
- [9] Hivatkozik még az indítványozó az Emberi Erőforrások Minisztériuma (EMMI) köznevelésért felelős államtitkárának és a Klebelsberg Intézményfenntartó Központ (KLIK) elnökének a tankerületi igazgatóknak és az iskolaigazgatóknak címzett levelére, amelyből megállapítható, hogy az állami fenntartású iskolák és az ott tanító pedagógusok az addigi gyakorlattól eltérően nem a hivatalos tankönyvjegyzékről, hanem egy rendkívül leszűkített – mindennemű szakmai és hatékonysági szempontot nélkülöző – tankönyvlistáról rendelhetnek csak tankönyvet. Nagyfokú diszkriminációt lát az indítványozó abban, hogy amíg a nem állami fenntartású iskolák a tankönyvjegyzékről valamennyi tankönyvet szabadon rendelhettek, addig a KLIK fenntartásában álló iskolák kizárólag a szűk „javasolt listából” választhattak.

II.

[10] Az Alkotmánybíróság határozatának meghozatala során a következő jogszabályi rendelkezéseket vette figyelembe:

[11] 1. Az Alaptörvénynek az indítványozó által megjelölt rendelkezései:

„Nemzeti hitvallás [...] Vállaljuk, hogy örökségünket, egyedülálló nyelvünket, a magyar kultúrát, a magyarországi nemzetiségek nyelvét és kultúráját, a Kárpát-medence természet adta és ember alkotta értékeit ápoljuk és megővjük. Felelősséget viselünk utódainkért, ezért anyagi, szellemi és természeti erőforrásaink gondos használatával védelmezzük az utánunk jövő nemzedékek életfeltételeit.

[...]

Valljuk, hogy a polgárnak és az államnak közös célja a jó élet, a biztonság, a rend, az igazság, a szabadság kiteljesítése.”

„B) cikk (1) Magyarország független, demokratikus jogállam.”

„M) cikk (1) Magyarország gazdasága az értékteremtő munkán és a vállalkozás szabadságán alapszik.

(2) Magyarország biztosítja a tisztességes gazdasági verseny feltételeit. Magyarország fellép az erőfölénnyel való visszaéléssel szemben, és védi a fogyasztók jogait.”

„Q) cikk (2) Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségeinek teljesítése érdekében biztosítja a nemzetközi jog és a magyar jog összhangját.”

„R) cikk (1) Az Alaptörvény Magyarország jogrendszerének alapja.

(2) Az Alaptörvény és a jogszabályok mindenkire kötelezőek.

(3) Az Alaptörvény rendelkezéseit azok céljával, a benne foglalt Nemzeti hitvallással és történeti alkotmányunk vívmányaival összhangban kell értelmezni.”

„T) cikk (3) Jogszabály nem lehet ellentétes az Alaptörvénnyel.”

„U) cikk (1) Az 1990-ben lezajlott első szabad választások révén a nemzet akaratából létrehozott, a jog uralmán alapuló állami berendezkedés és a megelőző

kommunista diktatúra összeegyeztethetetlenek. A Magyar Szocialista Munkáspárt és jogelődjei, valamint a kommunista ideológia jegyében kiszolgálásukra létrehozott egyéb politikai szervezetek bűnöző szervezetek voltak, amelyek vezetői el nem évülő felelősséggel tartoznak

[...]

d) a tulajdon szabadságán alapuló gazdaság felszámolásáért és az ország eladósításáért;

[...]

g) az állampolgárok és egyes csoportjaik alapvető emberi jogaitól való megfosztásáért vagy azok súlyos korlátozásáért, különösen emberek meggyilkolásáért, idegen hatalomnak való kiszolgáltatásáért, törvénytelen bebörtönzéséért, kényszerszolgálatba hurcolásáért, megkínzásáért, embertelen bánásmódban részesítéséért; a polgárok vagyonuktól történő önkényes megfosztásáért, a tulajdonhoz fűződő jogaik korlátozásáért; a polgárok szabadságjogainak teljes elvételéért, a politikai vélemény- és akaratnyilvánítás állami kényszer alá vonásáért; az emberek származásukra, világnézetükre vagy politikai meggyőződésükre tekintettel történő hátrányos megkülönböztetéséért, a tudáson, szorgalmon és tehetségen alapuló előremenetelének és érvényesülésének akadályozásáért; az emberek magánéletének törvénytelen megfigyelésére és befolyásolására törő titkosrendőrség létrehozásáért és működtetéséért;"

„I. cikk (1) AZ EMBER sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait tiszteletben kell tartani. Védelmük az állam elsőrendű kötelezettsége.

(2) Magyarország elismeri az ember alapvető egyéni és közösségi jogait.

(3) Az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. Alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.

(4) A törvény alapján létrehozott jogalanyok számára is biztosítottak azok az alapvető jogok, valamint őket is terhelik azok a kötelezettségek, amelyek természetüknél fogva nem csak az emberre vonatkoznak."

„X. cikk (1) Magyarország biztosítja a tudományos kutatás és művészeti alkotás szabadságát, továbbá – a lehető legmagasabb szintű tudás megszerzése érdekében – a tanulás, valamint törvényben meghatározott keretek között a tanítás szabadságát."

„XII. cikk (1) Mindenkinnek joga van a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához, valamint a vállalkozáshoz. Képességeinek és lehetőségeinek megfelelő munkavégzéssel mindenki köteles hozzájárulni a közösség gyarapodásához.”

„XIII. cikk (1) Mindenkinnek joga van a tulajdonhoz és az örökléshez. A tulajdon társadalmi felelősséggel jár.

(2) Tulajdont kisajátítani csak kivételesen és közérdekből, törvényben meghatározott esetekben és módon, teljes, feltétlen és azonnali kártalanítás mellett lehet.”

„XV. cikk (1) A törvény előtt mindenki egyenlő. Minden ember jogképes.

(2) Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja.”

„38. cikk (2) Az állam kizárólagos tulajdonának és kizárólagos gazdasági tevékenységének körét, valamint a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyon elidegenítésének korlátait és feltételeit az (1) bekezdés szerinti célokra tekintettel sarkalatos törvény határozza meg.

[...]

(5) Az állam és a helyi önkormányzatok tulajdonában álló gazdálkodó szervezetek törvényben meghatározott módon, önállóan és felelősen gazdálkodnak a törvényesség, a célszerűség és az eredményesség követelményei szerint.”

[12] 2. Az Ntt. az indítvány által támadott rendelkezései:

„1. § (1) E törvény rendelkezéseit kell alkalmazni Magyarország területén

a) az általános iskolában,

b) gimnáziumban,

c) szakközépiskolában,

d) szakiskolában,

e) alapfokú művészeti iskolában,

f) gyógypedagógiai, konduktív pedagógiai nevelési-oktatási intézményben, továbbá

g) a nemzetiségi oktatást végző iskolában [a továbbiakban az a)–g) pont alattiak együtt: iskola] – ide nem értve az oktatásért felelős miniszter engedélye alapján

a külföldi állam vagy nemzetközi szervezet oktatási programja alapján folyó oktatást, – alkalmazott tankönyv, pedagógus-kézikönyv előállítására, pályázat útján történő kiválasztására, jóváhagyására, a kísérleti tankönyvfejlesztésre továbbá az e feladatok végrehajtásában közreműködőkre, az érintettek tankönyvvél, pedagógus-kézikönyvvél való ellátásában közreműködő természetes és jogi személyekre, valamint ezek jogi személyiség nélküli szervezeteire.

[...]

(4) Az állam az (1) bekezdésben meghatározott feladatot – a Kormány rendeletében meghatározott testület közreműködésével –

a) az állami tankönyvfejlesztésért és kiadásért felelős szerv működtetésével, továbbá

b) a miniszter által kiírt tankönyvfejlesztési pályázat eredményeinek hasznosításával,

c) a miniszter által kezdeményezett kísérleti tankönyvfejlesztés eredményeinek a köznevelésben történő hasznosításával

látja el.”

„3. § (1) Tankönyvként az a nyomtatott formában megjelent vagy elektronikus adathordozón rögzített könyv hozható forgalomba, amelyet e törvény felhatalmazása alapján kiadott miniszteri rendeletben meghatározott eljárás keretében

a) tankönyvvé, pedagógus-kézikönyvvé nyilvánítottak, vagy

b) nyilvános pályázati eljárás keretében meghatározott évfolyam, műveltségi terület, tantárgy vagy annak tanításához alkalmazható pedagógus-kézikönyv vonatkozásában a miniszter kiválasztott, vagy

c) a miniszter kezdeményezésére kísérleti tankönyvként fejlesztettek ki és a tankönyvjegyzékre vették.

(2) A tankönyvjegyzékre – az e törvényben és az e törvény felhatalmazása alapján kiadott miniszteri rendeletben meghatározott eljárásban – az (1) bekezdésben meghatározott tankönyv, valamint a pedagógus-kézikönyv vehető fel. A digitális adathordozón rögzített tankönyv tartós tankönyvként nem vehető fel a tankönyvjegyzékre.

(3) A könyv tankönyvvé, pedagógus-kézikönyvvé nyilvánítását

a) a könyvkiadást folytató jogi személy,

b) a miniszter,

c) szakképzési tankönyv esetén a szakképesítésért felelős miniszter kérheti. A tankönyvvé nyilvánítási eljárás során figyelemmel kell lenni a tankönyvnek, pedagógus-kézikönyvnek a nevelés-oktatás során történő lehetséges gyakorlati alkalmazásaira, a taníthatóság és tanulhatóság szempontjaira.

(4) A tankönyvjegyzék – ide nem értve a szótárt, a szöveggyűjteményt, a feladatgyűjteményt, az atlaszt, a kislexikont, a munkafüzetet, a digitális tananyagot és a nevelési-oktatási program részét alkotó információhordozót, feladathordozót –

a) bármely évfolyam bármely tantárgya vonatkozásában a Nat. szerint jóváhagyott kerettantervi tantárgyanként,

b) szakképzési tankönyv esetén szakképzési kerettantervi tantárgyanként, modulonként, témakörönként legfeljebb kettő tankönyvet tartalmazhat.

[...]

(6) Ha a közismereti tankönyv, pedagógus-kézikönyv megírása, elkészítése a miniszter által kiírt nyilvános pályázati eljárás keretében, vagy a miniszter által kezdeményezett kísérleti tankönyvfejlesztés keretei között történt, akkor a tankönyvvé nyilvánítási eljárást nem kell lefolytatni, hanem a pályázati eljárás, a kísérleti tankönyvfejlesztés során kell meggyőződni a tankönyv, a pedagógus-kézikönyv nevelés-oktatás során történő lehetséges gyakorlati alkalmazásáról, a taníthatósági és tanulhatósági szempontoknak való megfeleléséről és a tankönyvet a miniszter döntése alapján kell felvenni a tankönyvjegyzékre.

[...]

(11) Az iskola a tankönyvjegyzékről a Nat szerinti kerettantervi tantárgyhoz, a szakképzési kerettantervi tantárgyhoz, a tanított modulhoz, témakörhöz, az (1) bekezdés szerint fejlesztett tankönyvvé nyilvánított könyvek közül választ.”

„7. § (2) Ha az 1. § (4) bekezdésében meghatározottak alapján a tankönyvellátás előre láthatóan nem biztosítható megfelelő színvonalon, valamely iskolai évfolyam, műveltségi terület, tantárgy vonatkozásában a miniszter a tankönyvvé nyilvánítási eljárásban a Kormány által rendeletben kijelölt testület véleményének kikérésével köznevelési célú tankönyvfejlesztésre nyilvános felhívást tesz közzé. A nyilvános felhívás eredményeképpen elkészített könyveket – kérelemre, az e törvény felhatalmazása alapján kiadott miniszteri rendeletben meghatározott, a tankönyvvé nyilvánításra vonatkozó tartalmi és formai követelmények teljesülése esetén – az oktatási hivatal tankönyvvé nyilvánítja.

(3) A 3. § (4) bekezdésében meghatározottakat az e törvény és az e törvény felhatalmazása alapján kiadott rendeletek hatálybalépését követően megkezdett tankönyvvé nyilvánítási eljárásokban kell alkalmazni. Az e törvény hatálybalépését követően új tankönyv a tankönyvjegyzékre a 3. § (4) bekezdésében meghatározott számban vehető fel.

(4) E törvény hatálybalépése nem érinti a tankönyvpiac rendjéről szóló 2001. évi XXXVII. törvény (a továbbiakban: Tpr.), valamint annak végrehajtási rendelete alapján lefolytatott tankönyvvé nyilvánítás érvényességét.

A Tpr. alapján tankönyvvé nyilvánított és a tankönyvjegyzékre felvett tankönyvek a 3. § (11) bekezdésben meghatározott feltétel teljesüléséig, de legfeljebb az engedélyben meghatározott időtartamig tankönyvként forgalmazhatók. E tankönyvek tekintetében a 3. § (4) bekezdésében foglalt korlátozás nem alkalmazható.

(5) E törvény rendelkezéseit a (6) bekezdésben foglalt kivétellel a folyamatban lévő eljárásokban úgy kell alkalmazni, hogy az e törvény hatálybalépésekor le nem zárt tankönyvvé nyilvánítási eljárást meg kell szüntetni, a megfizetett igazgatási szolgáltatási díjat a kérelmezőnek vissza kell téríteni. A megszüntetett eljárásban az eljáró hatóság által felkért szakértő szakértői díját az állam viseli.

(6) Szakképzési tankönyv esetén a folyamatban lévő eljárásokat a Tpr. és annak végrehajtási rendelete alapján 2014. április 30-ig le kell zárni.”

[13] 3. A Korm.r. támadott rendelkezései:

„1. § A Kormány a nemzeti köznevelés tankönyvellátásáról szóló 2013. évi CCXXXII. törvényben (a továbbiakban: Ntt.) foglalt feladatok ellátására

a) állami tankönyvfejlesztésért és kiadásért felelős szervként az Oktáskutató és Fejlesztő Intézetet (a továbbiakban: Intézet),

b) könyvtárellátóként a Könyvtárellátó Kiemelkedően Közhasznú Nonprofit Korlátolt Felelősségű Társaságot (a továbbiakban: Könyvtárellátó),

c) az Ntt. 1. § (4) bekezdésében meghatározott testületként a Nemzeti Tankönyvtanácsot (a továbbiakban: Tanács)

jelöli ki.”

[14] 4. Az R. az indítvány által támadott rendelkezései:

„2. § (2) A tankönyvvé, pedagógus-kézikönyvvé nyilvánítási kérelmet

a) – a b) pontban meghatározott eltéréssel – az Ntt. 3. § (3) bekezdésében meghatározottak (a továbbiakban: kérelmező) nyújthatják be az Oktatási Hivatalhoz (a továbbiakban: hivatal),

b) a könyvkiadást folytató jogi személy – ide nem értve az állami tankönyvfejlesztésért és kiadásért felelős szerv feladatait ellátó Oktáskutató és Fejlesztő Intézetet (a továbbiakban: intézet) – az Ntt. 7. § (2) bekezdése szerinti nyilvános felhívás esetén nyújthatja be.

[...]

(8) Az e §-ban foglaltakat nem kell alkalmazni azon tankönyv esetében, amelyet adott évfolyamra, műveltségi területre, tantárgyra az Ntt. 3. § (1) bekezdés

b) pontja alapján az oktatásért felelős miniszter (a továbbiakban: miniszter) választott ki.”

„5. § (5) A tankönyvvé, pedagógus-kézikönyvvé nyilvánításának időtartama alatt a felhasználási jog 2. § (2) bekezdés szerinti tulajdonosa jogosult a tulajdonában álló egyes tankönyvek egy tankönyvvé történő egybeszerkesztésére.

(6) Ha az egybeszerkesztés során az annak alapjául szolgáló – külön-külön tankönyvvé nyilvánított – tankönyvek tartalmához képest az új tankönyv a) tartalma érdemben nem módosult, továbbá

b) ára nem haladja meg a miniszter által évenként október 1-jéig rendeletben meghatározott legmagasabb fogyasztói árat (a továbbiakban: árkorlát), a jogosult erre irányuló kérelmére a hivatal – külön tankönyvvé nyilvánítási eljárás lefolytatása nélkül – a tankönyvet a tankönyvjegyzékre felveszi.

(7) Az (5) bekezdés alapján egybeszerkesztett új tankönyv tankönyvvé nyilvánításának időtartama nem haladhatja meg az alapul szolgáló tankönyvek közül a legkorábban lejáró tankönyv tankönyvvé nyilvánítási engedélyében meghatározott időpontot.”

„19. § (3) A tankönyvjegyzékre azt a tankönyvet, pedagógus-kézikönyvet kell kérelemre felvenni, amely legalább a kérelem benyújtásának tanévét követő tanév végéig hatályos tankönyvvé nyilvánítási, pedagógus-kézikönyvvé nyilvánítási határozattal rendelkezik.”

„28. § (1) A Könyvtárellátót a tankönyvterjesztési feladata ellátása ellenértéként a tankönyv kiadójától a feladata ellátásának költségeit fedező díjazás illeti meg, amelynek mértéke az adott kiadótól terjesztésre átvett tankönyvek iskolai terjesztési árának a 20%-a.

(2) A Könyvtárellátó a tankönyvterjesztéssel összefüggésben felmerült kiadásai és a feladata ellátásának költségei levonását követően fennmaradó összeget az iskolai tanulólétszámok arányában átadja

a) a központ által fenntartott iskolák esetében a központ bevonásával az iskoláknak,

b) a nem a központ által fenntartott iskolák esetében az iskoláknak az iskola könyvtári állományának a Nemzeti alaptantervben meghatározott célok teljesítését támogató könyvtári dokumentumokkal történő fejlesztésére.”

„29. § (1) Az iskolai tankönyvrendelést az iskola a fenntartója egyetértésének beszerzését követően közvetlenül a Könyvtárellátó által működtetett

elektronikus információs rendszer alkalmazásával a Könyvtárellátónak küldi meg azzal, hogy a tanévenkénti:

- a) tankönyvrendelés határideje április utolsó munkanapja,
- b) tankönyvrendelés módosításának és a normatív kedvezményben részesülők feltüntetésének határideje június 30.,
- c) pótrendelés határideje szeptember 5. [az a)–c) pontban foglaltak együtt a továbbiakban: tankönyvrendelés].”

„30. § (2) A tankönyvrendelés végleges elkészítése előtt az iskolának lehetővé kell tennie, hogy azt a szülők megismerjék. A tankönyvrendelés elkészítésénél a szülői szervezet a tankönyvek grammban kifejezett tömegére tekintettel véleménynyilvánítási joggal rendelkezik. A szülő nyilatkozhat arról, hogy gyermeke részére az összes tankönyvet meg kívánja-e vásárolni, vagy egyes tankönyvek biztosítását más módon, például használt tankönyvvvel kívánja megoldani.”

„38. § A tartós tankönyvre vonatkozó technológiai követelmények:

- a) a tankönyv lapjainak cérnafűzéses vagy szálfelsütéses kötészeti eljárással történő összeillesztése,
- b) időtálló, ugyanakkor könnyű kötésmód: megerősített kartonált (a borító: legalább 260 gramm/négyzetméter, cellulóz tartalmú karton négyszer bígelve), vagy, keménytáblás, vagy flexibilis kötésmód,
- c) B/5-ös vagy A/4-es méretű könyvtest,
- d) könnyű belív papír használata,
- e) borító felületkezelése (thermofólia).”

III.

[15] Az indítvány nem megalapozott.

[16] 1. Az Alkotmánybíróság elsőként azt vizsgálta, hogy az eljárás alapjául szolgáló alkotmányjogi panasz megfelel-e az Abtv. által támasztott formai és tartalmi követelményeknek.

[17] Az Abtv. 26. § (2) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság eljárása akkor is kezdeményezhető, ha az alaptörvény-ellenes jogszabály rendelkezésének alkalmazása vagy hatályosulása folytán közvetlenül, bírói döntés nélkül következett be a jogsérelem, és nincs a jogsérelem orvoslására szolgáló jogorvoslati eljárás, vagy a jogorvoslati lehetőségeit az indítványozó már kimerítette. Az Abtv. 56. § szerint az Alkotmánybíróság az ügyrendjében meghatározottak

szerint tanácsban eljárva dönt az alkotmányjogi panasz befogadhatóságáról, a tanács pedig mérlegelési jogkörében vizsgálja az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának törvényben előírt tartalmi feltételeit.

- [18] Az Ntt. illetve a Korm.r. támadott rendelkezései 2014. január 1-jén, az R. szabályai 2014. március 13-án léptek hatályba, az indítványozó alkotmányjogi panaszát 2014. június 26-án, az Abtv. 30. § (1) bekezdésében megjelölt száznolcvan napos határidőn belül adták postára.
- [19] Az indítványozó érintettségét cégkivonat másolatának csatolásával igazolta, az indítvány határozott kérelmet tartalmaz és megfelel az Abtv. 52. § (1) és (1b) bekezdésében foglalt feltételeknek. Az indítványozó számára jogorvoslati lehetőség nem áll rendelkezésre, továbbá az alkotmányjogi panaszban foglaltak az Abtv. 29. §-ában megjelölt alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést hordoznak, amit az Alkotmánybíróságnak érdemben kell elbírálnia.
- [20] 2. A panasz elbírálása előtt az Alkotmánybíróság röviden áttekintette a magyar állam részvételét a népiskolai (elemi-, általános iskolai) rendszer kiépítésében és fenntartásában a *Ratio Educationis*-tól (1777) az *Eötvös József, Trefort Ágoston* és *Klebsberg Kúnó* nevével fémjelzett korszakokon át a szocializmus és a rendszerváltás időszakáig. Általánosságban megállapítható az, hogy történelmileg „hullámzó” részvétel mellett a magyar állam mindig tevőlegesen és jelentős mértékben (arányban) részt vett az oktatási rendszerben, különös tekintettel a szegény néprétegek felzárkóztatására és esélyegyenlőségének biztosítására. Az 1948-ban államosított iskolarendszer 1990 után számos vonatkozásban (alapítás, fenntartás, működtetés) jelentős átalakulásokon ment át, ideértve a tantervek készítését és a tankönyvellátást is. 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. Az Alaptörvény XI. cikk (2) bekezdésében, valamint XV. cikk (4) bekezdésében foglaltak alapján az alapfokú oktatás rendszerét, továbbá az abban való saját részvételét az állam felülvizsgálhatja, és ez egyben folyamatos kötelezettsége is.
- [21] 3. Az Alaptörvény „Alapvetés” címet viselő része az államra vonatkozó alapvető rendelkezéseket, alapértékeket, államcélokat, alkotmányos alapelveket, valamint az Alaptörvényre és egyéb jogszabályokra vonatkozó alapvető rendelkezéseket deklarál. Ugyanígy az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése a jogállamiságot alapértékként, alapelveként deklaráló rendelkezése sem minősül alapvető jognak. Az Alkotmánybíróság 3062/2012. (VII. 26.) AB határozatában már

összefoglalta a jogállamiság és az alkotmányjogi panasz kapcsolatát elemző gyakorlatát, és kimondta, hogy azt az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panasz keretében kivételesen, csak a visszaható hatályú jogalkotásra és a felkészülési idő hiányára alapított indítványok esetén vizsgálja. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy alkotmányjogi panaszban az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének, azaz a jogállamiság követelményének sérelmére önmagában – Alaptörvényben biztosított jog megjelölése nélkül – nem lehet hivatkozni. {Indokolás [171]}. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint tehát az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének sérelmére hivatkozással alkotmányjogi panasz benyújtására csak a visszaható hatályú jogalkotás esetén, valamint a kellő felkészülési idő hiánya esetén van lehetőség. Mindebből következően jelen ügyben az Alkotmánybíróság érdemben csak az indítványnak a visszamenőleges jogalkotásra és a kellő felkészülési idő hiányára hivatkozó érveit vizsgálta.

[22] 3.1. Az indítványozó szerint a visszamenőleges hatályú jogalkotás tilalmát sértik a támadott jogszabályok alábbi rendelkezései:

- az Ntt. 3. § (1) bekezdése, amely szerint tankönyvként kizárólag olyan könyv hozható forgalomba, amelyet az új törvény felhatalmazása alapján kiadott miniszteri rendelet alapján nyilvánítottak tankönyvvé, tehát a korábban tankönyvvé nyilvánított könyvek főszabály szerint tankönyvként nem hozhatók forgalomba;
- az Ntt. 3. § (2) bekezdése alapján a tankönyvjegyzékre kizárólag a 3. § (1) bekezdésében meghatározottaknak megfelelő tankönyv vehető fel, tehát a korábban tankönyvvé nyilvánított könyvek 2014. január 1. napját követően nem vehetők fel a tankönyvjegyzékre;
- az Ntt. 7. § (4) bekezdése alapján a korábban tankönyvvé nyilvánított könyvek a főszabálytól eltérően tankönyvként tovább forgalmazhatóak addig, amíg nem szerepel a tankönyvjegyzéken az új törvény alapján tankönyvvé nyilvánított tankönyv, legfeljebb azonban az engedélyben meghatározott időtartamig;
- az Ntt. 7. § (5) bekezdésében foglalt rendelkezés a folyamatban levő tankönyvvé minősítési eljárások azonnali leállításáról rendelkezett, visszamenőleges hatállyal kiterjesztve azon könyvekre, amelyeket a kiadók – éppen az állam ösztönzésére, jóhiszeműen – átdolgoztak, és korábban jóváhagyásra benyújtottak. A hónapokkal korábban megkezdett kiadói fejlesztések illetve folyamatban levő minősítések leállítása visszaható hatályú jogalkotásnak minősül.

- [23] Következetes az alkotmánybíróági gyakorlat abban a tekintetben, hogy valamely jogszabály nem csupán akkor minősülhet a visszaható hatályú jogalkotás tilalmába ütközőnek, ha a jogszabályt a jogalkotó visszamenőlegesen léptette hatályba, hanem akkor is, ha a hatálybaléptetés nem visszamenőlegesen történt ugyan, de a jogszabály rendelkezéseit – erre irányuló kifejezett rendelkezés szerint – a jogszabály hatálybalépése előtt létrejött jogviszonyokra is alkalmazni kell. Az Alkotmánybíróság gyakorlata a „létrejött jogviszonyok” alatt az anyagi jog alapján létrejött jogviszonyokat érti, és e jogviszonyok védelme érdekében állapított meg alkotmányellenességet a visszaható hatályú jogalkotás tilalmának sérelme miatt. {3062/2012. (VII. 26.) AB határozat, [88]–[89]}
- [24] Jelen ügyben az anyagi jog alapján „létrejött jogviszonyok”-ról beszélni nem lehet. A tankönyvjegyzékre való felvétel, illetve annak korlátozása a jövőre nézve szól. A törvény hatálybalépésekor még le nem zárt tankönyvvé nyilvánítási eljárások – amelyek megszüntetéséről a támadott jogszabályhely rendelkezik – anyagi jog alapján létrejött jogviszonyoknak nem tekinthetők. Mindezek alapján a felsorolt rendelkezések vonatkozásában a visszamenőleges hatályú jogalkotást megállapítani nem lehet, ezért az indítványt ezen részében az Alkotmánybíróság elutasította.
- [25] 3.2. Az alkotmányjogi panaszból megállapíthatóan az indítványozó a kellő felkészülési idő hiánya miatt tartja az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésébe ütközőnek az Ntt. 7. § (4) bekezdésébe foglalt azon rendelkezést, amely szerint a korábban tankönyvvé nyilvánított könyvek – a főszabálytól eltérően – tovább forgalmazhatók addig, amíg az Ntt. alapján tankönyvvé nyilvánított tankönyv a tankönyvjegyzéken nem szerepel, de legfeljebb csak az eredeti engedélyben meghatározott időpontig. Érvelése szerint amennyiben a kiadók előre fel tudtak volna készülni a tankönyvengedélyek meghosszabbítási lehetőségeinek megszüntetésére, akkor a következő években lejáró engedélyű könyveket meg lehetett volna hosszabbítani még az Ntt. hatálybalépése előtt. Konkrét jogszabályi utalás nélkül hivatkozik arra, hogy az állam a radikális piacszerűkítő intézkedések bevezetése előtt nem biztosított megfelelő – több éves – türelmi időt annak érdekében, hogy az érintett piaci szereplőknek módjuk legyen veszteségeiket minimalizálni és gazdasági stratégiájukat az új helyzethez igazítani.
- [26] Az Alkotmánybíróság következetes joggyakorlata szerint jogállami követelmény, hogy a jogszabály hatálybalépésének időpontját úgy kell meghatározni, hogy kellő idő maradjon a jogszabály alkalmazására való felkészülésre. A jogszabály hatálybalépési időpontjának meghatározásakor figyelemmel kell lenni arra, hogy kellő idő maradjon a jogszabály szövegének megszerzésére és

áttanulmányozására, a jogalkalmazó szervek számára a jogszabály alkalmazására való felkészüléshez, a jogszabállyal érintett személyek és szervek számára annak eldöntéséhez, hogy miként alkalmazkodjanak a jogszabály rendelkezéseihez, az önkéntes jogkövetés személyi és tárgyi feltételeiről való gondoskodáshoz. A kellő felkészülési idő követelményének a jogbiztonság elvéből következő lényegi eleme, hogy a jogszabályi rendelkezéseknek mindazok a címzettjei, akik részére a jogszabály új, illetve többletkötelezettségeket ír elő – legyenek akár a jogszabály végrehajtásáért felelős (jogalkalmazó) szervek, akár az önkéntes jogkövetés szempontjából érintett egyéb személyek és szervek – a kötelezettségeiket potenciálisan teljesíteni tudják, és akaratuk ellenére ne kövessenek el kötelezettségszegést, ne valósítsanak meg jogellenes magatartást. {6/2013. (III. 1.) AB határozat, [233]–[236]}

[27] A jogszabály alkalmazására vonatkozó felkészülési idő megfeleltetése tehát az Alkotmánybíróság értelmezése szerint a jogkövető magatartás tanúsítására való felkészülést jelenti, ellentétben az indítványozó jóval tágabb, a jogszabály alkalmazásának gazdasági következményeire való felkészülést szükségesnek tartó értelmezésével. Adott esetben, az Ntt. 7. § (4) bek. rendelkezéseihez igazodó, jogkövető magatartás tanúsításához külön felkészülésre nem volt szükség, tehát a jogállamiság részeként értelmezett, kellő felkészülési idő hiányára hivatkozó alaptörvény-ellenesség tekintetében az Alkotmánybíróság az indítványt elutasította.

[28] 3.3. Az Ntt.-nek az indítvány által támadott 3. § (2), (3) és (4) bekezdésében foglaltak [a tankönyv jegyzékre kizárólag a 3. § (1) bekezdésben meghatározottaknak megfelelő tankönyv vehető fel, tankönyvvé nyilvánítási kérelmet kizárólag könyvkiadást folytató jogi személy illetve a miniszter terjeszthet elő, a tankönyvjegyzék bármely évfolyam bármely tárgya vonatkozásában kerettantervi tantárgyanként legfeljebb kettő tankönyvet tartalmazhat], az R. 2. § (2) a) és b) pontja, 2. § (8) bekezdése, valamint 19. § (3) bekezdése [a tankönyvvé, pedagógus-kézikönyvvé nyilvánítási kérelmet az Ntt. 3. § (3) bekezdésében meghatározottak nyújthatják be az Oktatási Hivatalhoz, könyvkiadást folytató jogi személy – az Oktatókutató és Fejlesztő Intézet kivételével – kérelmet csak nyilvános felhívás alapján nyújthat be, a tankönyvjegyzékre azt a tankönyvet, pedagógus-kézikönyvet kell kérelemre felvenni, amely legalább a kérelem benyújtásának tanévét követő tanév végéig hatályos tankönyvvé nyilvánítási, pedagógus kézikönyvvé nyilvánítási határozattal rendelkezik] és az Alaptörvény B) cikke között a visszamenőleges jogalkotás tilalma, illetve a kellő felkészülési idő követelménye tekintetében nincs alkotmányjogi

szempontból értékelhető közvetlen összefüggés. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint az érdemi összefüggés hiánya az indítvány elutasítását eredményezi [3176/2013. (X. 9.) AB határozat [24]], ezért az indítványt ebben a vonatkozásban elutasította.

[29] 4. Az Alaptörvény M) cikk (1) bekezdésével ellentétesnek állítja az indítványozó az Ntt. 3. § (2) bekezdésében, a Korm.r. 1. § (1) bekezdés a) pontjában, valamint a R. 2. § (1) bekezdésében foglalt rendelkezéseket. Az Alaptörvény M) cikk (1) bekezdése szerint Magyarország gazdasága az értéktérítő munkán és a vállalkozás szabadságán alapszik. Ez az alaptörvényi rendelkezés alapjogot nem határoz meg, arra tehát alkotmányjogi panaszt alapozni nem lehet. Tekintettel azonban arra, hogy az Alaptörvény M) cikk (1) bekezdésében foglalt alkotmányos alapelv erősíti, támogatja a XII. cikk (1) bekezdésében foglalt vállalkozáshoz való alapjogot [3194/2014. (VII. 15) AB határozat [27]], az Alkotmánybíróság a támadott rendelkezések alkotmányosságát az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdésében foglaltakkal összefüggésben bírálta el (ld. alább 8. pont).

[30] 5. Az Alaptörvény M) cikk (2) bekezdésével összefüggésben az indítványozó szerint az állam jogalkotó illetve közigazgatási szervei a versenyszabályok hatékony érvényesülését gátló jogszabályokat alkottak, illetve ilyen intézkedéseket hoztak. Az állam a Nemzedékek Tudása Tankönyvkiadó illetve az Apáczai Kiadó megvásárlása révén vállalkozásként jár el annak ellenére, hogy szabályozói feladatai is vannak. Az említett kiadók, valamint az Oktatáskutató és Fejlesztő Intézet számára az állam által biztosított különleges jogok olyan törvényi, rendeleti, illetve közigazgatási eszközzel („szűkített lista”) nyújtott előnyök, amelyek Magyarországon a tankönyvkiadásra feljogosított vállalkozások számát kettőre, illetőleg annál többre korlátozta olyan kritériumok alapján, amelyek nélkülözik a tárgyilagosság, arányosság és diszkriminációmentesség biztosítását. Mindezek vonatkozásában az indítvány az Ntt. 3. § (1)–(4) és (11) bekezdése, 7. § (4)–(5) bekezdése, a Korm.r. 1. §-a alaptörvény-ellenességére hivatkozik.

[31] Az Alkotmánybíróság korábbi határozataiban már megállapította, hogy az Alaptörvény M) cikk (2) bekezdése nem minősül az Alaptörvényben biztosított jognak, a felhívott alaptörvényi szakasz címzettje nem az indítványozó, közvetlenül nem biztosít a számára jogot, ezért alkotmányjogi panaszt sem lehet közvetlenül erre az alaptörvényi rendelkezésre alapítani [3267/2014. (XI. 4.) AB végzés [13]]. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság az indítványt ebben az összefüggésében visszautasította.

- [32] 6. Hasonló a helyzet az Alaptörvény I. cikk (1)–(3) bekezdésére alapított indítványozói érveléssel is; az Alaptörvény vonatkozó rendelkezései az állam kötelezettségeit határozzák meg az alapjogok védelme és biztosítása érdekében, így közvetlenül ezen rendelkezések vonatkozásában sincs helye alkotmányjogi panasznak {3231/2014. (IX. 22.) AB végzés [8]}. Ebből következően az Ntt. 1. § (4) bekezdése, 3. § (1)–(6), illetve (11) bekezdése, 7. § (2)–(6) bekezdése, a Korm.r. 1. §-a, az R. 2. § (2) és (8) bekezdése, 5. § (5)–(7) bekezdése, 19. § (3) bekezdése, 28. § (1) és (2) bekezdése, 29. § (1) bekezdése 30. § (2) bekezdése, valamint 38. §-a tekintetében az ezekkel összefüggésben előterjesztett indítványt az Alkotmánybíróság visszautasította.
- [33] 7. Az indítványozó az Alaptörvény X. cikkében foglalt tanulás, illetve tanítás szabadságával ellentétesnek tartja az R. 2. § (2) bekezdésének, valamint 30. § (2) bekezdésének rendelkezéseit. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a hivatkozott jogokat illetően az indítványozó, mint tankönyvkiadó nem tekinthető érintettnek, így ebben az összefüggésben alkotmányjogi panasz előterjesztésére sem jogosult. Ebből következően az indítványt ezen részében is visszautasította.
- [34] 8. Az alkotmányjogi panasz az Alaptörvény XII. cikkében foglalt vállalkozáshoz való alapjog, – valamint az ezt erősítő, támogató, az M) cikk (1) bekezdésében írott alkotmányos alapelv – sérelmét állítja az Ntt. 3. § (1)–(4) és (11) bekezdése, 7. § (4)–(5) bekezdése, a Korm.r. 1. §-a, az R. 2. § (2) bekezdése 19. § (3) bekezdése által megfogalmazott rendelkezésekben.
- [35] Az Alkotmánybíróság a vállalkozáshoz való joggal kapcsolatos álláspontját legutóbb a 3194/2014. (VII. 15.) AB határozatában az alábbiakban foglalta össze. Az Alkotmánybíróság irányadó gyakorlata szerint a vállalkozáshoz való jog alapjog, amely azt jelenti, hogy bárkinek az Alaptörvényben biztosított joga a vállalkozás, azaz üzleti tevékenység kifejtése. A vállalkozás joga azonban egy bizonyos, a vállalkozások számára az állam által teremtett közgazdasági feltételrendszerbe való belépés lehetőségének biztosítását, másként megfogalmazva a vállalkozóvá válás lehetőségének – esetenként szakmai szempontok által motivált feltételekhez kötött, korlátozott – biztosítását jelenti. A vállalkozás joga nem abszolutizálható, és nem korlátozhatatlan: senkinek sincs alapvető joga egy meghatározott foglalkozással kapcsolatos vállalkozás, sem pedig ennek adott vállalkozási jogi formában való gyakorlásához. A vállalkozás joga annyit jelent – de annyit alkotmányos követelményként feltétlenül –, hogy az állam ne akadályozza meg, ne tegye lehetetlenné a vállalkozóvá válást.

{54/1993. (X. 13.) AB határozat, ABH 1993, 340, 341–342.; megerősítette a 3062/2012. (VII. 26.) AB határozat, Indokolás [153]–[154]}. Az Alkotmánybíróság a vállalkozáshoz való alapjog alkotmányos tartalmának meghatározása során arra is rámutatott, hogy „»[a] vállalkozáshoz való jognak nem tulajdonítható olyan jelentés, amely szerint a már működő vállalkozásokra vonatkozó jogi környezet módosíthatatlan lenne.« {282/B/2007. AB határozat, ABH 2007, 2168.; megerősítette a 3062/2012. (VII. 26.) AB határozat, Indokolás [160]}. [...] Az Alkotmánybíróság a vállalkozáshoz való alapjog lényegi tartalmának a sérelmét akkor állapította meg, amikor a jogalkotó a foglalkozás szabad megválasztásához, az adott vállalkozás gyakorlásához való jogot egyes piaci szereplőktől meghatározatlan időre teljes egészében elvonta {71/2009. (VI. 30.) AB határozat, ABH 2009, 699, 709.; megerősítette a 32/2012. (VII. 4.) AB határozat [40]}.” {3194/2014. (VII. 15.) AB határozat, [28]–[29]}.

- [36] Az indítvány által a vállalkozáshoz való jog állított sérelmével összefüggésben hivatkozott jogszabályi rendelkezések lényegében meghatározzák azt, hogy mely könyvek hozhatók tankönyvként forgalomba, mely könyvek vehetők fel az úgynevezett tankönyvjegyzékre (amelyből az iskolák választhatnak), illetve előírják, hogy a tantárgyjegyzék tantárgyanként legfeljebb kettő tankönyvet tartalmazhat, valamint, hogy az állami tankönyvfejlesztésért és kiadásért felelős szervként az Oktatáskutató és Fejlesztő Intézetet (a továbbiakban: OFI) jelölik ki. Előírják továbbá azt is, hogy könyvkiadást folytató jogi személy – az OFI kivételével – tankönyvvé nyilvánítási kérelmet csak a miniszter által közzétett nyilvános felhívás alapján készített könyvre nyújthat be.
- [37] Az indítványozó vállalkozási tevékenységének – a cégkivonat tanúsága szerint – részét képezi a könyvkiadás, a könyvkiadáson belül pedig – előadása szerint – túlnyomó részét a tankönyvkiadás teszi ki. A közoktatásban használatos tankönyvek kiadása (forgalmazása) jellegénél fogva stabil piacot, viszonylag könnyen tervezhető rendelésállományt jelent. Ezt a piacot az állami közoktatás tekintetében az határozza meg, hogy az iskolák által megrendelhető tankönyvek jegyzékére mely könyvek kerülhetnek fel. A támadott szabályozás lényegében erről rendelkezik; meghatározza azokat a kritériumokat és eljárásokat, amelyek eredményeként az egyes tankönyvek a tankönyvjegyzékre kerülhetnek, az iskolák által megrendelhetőek lesznek, vagyis amelyek az állami közoktatás tankönyvellátási rendszerébe kerülhetnek. Amennyiben ez a szabályozás a korábbi helyzethez képest korlátozásnak tekinthető, akkor ez a korlátozás alapvetően a felhasználók, az iskolák választási lehetőségeinek korlátozását jelenti az általuk felhasználható tankönyvek tekintetében. Mindez természetesen a piaci környezet megváltozását is magával vonja.

- [38] Az indítványozó vállalkozáshoz való jogának sérelme azonban ebben az összefüggésben nem állapítható meg. Az Alkotmánybíróság hivatkozott álláspontja szerint a vállalkozáshoz való jognak nem tulajdonítható olyan jelentés, amely szerint a már működő vállalkozásokra vonatkozó jogi környezet módosíthatatlan lenne, tehát az állami fenntartású felhasználók (iskolák) választási lehetőségének megváltoztatása (adott esetben szűkítése) önmagában nem okozza a szolgáltató(k) vállalkozáshoz való jogának sérelmét.
- [39] A támadott jogszabályi rendelkezések egyéb tekintetben nem is teszik lehetetlenné a vállalkozóvá válást (ilyet az indítványozó nem is állított), azok eredményeként a vállalkozói tevékenységen belül a könyvkiadói tevékenység sincs elzárva. Sőt, még a tág értelemben vett tankönyvkiadói tevékenységet sem akadályozzák meg a támadott jogszabályhelyek, mivel jelentős számú, különböző tárgyú olyan tankönyv létezik, és van kereskedelmi forgalomban is (nyelvkönyvek, gépjármű-vezetői tankönyvek), amelyek tankönyvi jellegén nem változtat az, hogy nem képezik részét az állami közoktatásban „hivatalosan” felhasználható tankönyvvállománynak.
- [40] Mindezek alapján az Alkotmánybíróság az indítványt az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdésében foglalt alapjog és az M) cikk (1) bekezdésében foglalt alapelv sérelmét állító részében elutasította.
- [41] 9. Az indítványozó a támadott jogszabályoknak a tankönyvvé nyilvánításra, valamint a tankönyvjegyzékre történő felvételt szabályozó rendelkezéseit [Ntt. 3. § (1)–(4) bekezdései, 7. § (4) és (5) bekezdése, Korm.r. 1. §-a, R. 2. § (2) bekezdése és 19. § (3) bekezdése] ellentétesnek tartja az Alaptörvény XIII. cikkében írt tulajdonhoz való jog védelmével.
- [42] Érvelése szerint a sérelmezett jogszabályi rendelkezések folytán beavatkozás történt a tankönyvkiadók, köztük az indítványozó javainak háborítatlan élvezetébe. A támadott jogszabályi rendelkezések folytán a tankönyvkiadási, tankönyv-forgalmazási tevékenység folytatásához való jogát, vevőkörét (mintegy 4000 iskolát, 150 ezer pedagógust, mintegy 1,2 millió tanulót) lényegileg elveszített, melynek következtében árbevétele, eredménye nagymértékben csökkent, eszközei (szellemi termékei) lényegileg elértéktelenedtek. Az állami kerettanterv módosítása folytán végrehajtott átdolgozásai, fejlesztései nemhogy megtérülést, hanem kifejezetten károsodást eredményeztek, a kifogásolt intézkedés kapcsán munkavállalói létszámának leépítésére, végkielégítés fizetésére kényszerül, ügyfélkörét, vezető piaci szerepét, üzleti hírnevét elveszíti. Az indítványozó szerint nem volt olyan közérdek, amelyre tekintettel a beavatkozás arányban állónak minősíthető az állam által állítólagosan elérni kívánt célhoz

képest. Az arányosság követelménye sem állt fenn az állítólagosan közérdekből alkalmazott eszközök és a méltányolandó magánérdek között, melynek következtében a tankönyvkiadókat, köztük az indítványozót aránytalan hátrány érte. Az érintettek kártalanítását teljességgel mellőzték, kártérítési igényeiktől megfosztották.

- [43] Az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése értelmében mindenkinek joga van a tulajdonhoz és az örökléshez. A tulajdon társadalmi felelősséggel jár. Az Alaptörvény XIII. cikk (2) bekezdése alapján tulajdont kisajátítani csak kivételesen és közérdekből, törvényben meghatározott esetekben és módon, teljes, feltétlen és azonnali kártalanítás mellett lehet. Az Alkotmánybíróság a 26/2013. (X. 4.) AB határozatában az alábbiak szerint foglalta össze a tulajdonhoz való alapjogra vonatkozó gyakorlatát: „Az Alkotmánybíróság a 64/1993. (XII. 22.) AB határozatában a következőket állapította meg: az alkotmányos tulajdonvédelem köre és módja nem szükségképpen követi a polgári jogi fogalmakat, és nem azonosítható az absztrakt polgári jogi tulajdon védelmével. Az alapjogként védett tulajdonhoz való jog tartalmát a mindenkori közjogi és (alkotmányos) magánjogi korlátokkal együtt kell érteni. Az alkotmányos tulajdonvédelem terjedelme mindig konkrét; függ a tulajdon alanyától, tárgyától és funkciójától, illetve a korlátozás módjától is. A másik oldalról nézve: ugyanezen szempontoktól függően az adott fajta közhatalmi beavatkozás alkotmányos lehetősége a tulajdonjogba más és más. [...] Ugyanez az AB határozat kimondja: »Az alapjogi tulajdonvédelem sajátosságai miatt az állami beavatkozás alkotmányossága megítélésének súlypontja, az alkotmánybírói értékelés voltaképpen tere a cél és az eszköz, a közérdek és a tulajdonkorlátozás arányosságának megítélése lett. [...] A tulajdon társadalmi és gazdasági szerepe, különösen az egyes szabályozó intézkedések beleilleszkedése adott gazdaságpolitikai feladatokba, egyébként is sokkal nehezebbé teszi a szükségesség vagy elkerülhetetlenség megállapítását, mint más alapjogok esetében, ahol inkább lehetséges általános érvényű viszonyítás«” {ABH 1993, 373, 380–381. legutóbb idézi: 3219/2012. (IX. 17.) AB végzés, Indokolás [6]}. Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény XIII. cikke tekintetében továbbra is fenntartotta azt a korábbi gyakorlatát, amelynek értelmében a tulajdonhoz való alapjog a már megszerzett tulajdont, illetve kivételes esetekben a tulajdoni várományokat védi. {A korábbi gyakorlat megerősítése tekintetében lásd: 3115/2013. (VI. 4.) AB határozat, [34], 3194/2014. (VII. 15.) AB határozat [18]}.
- [44] Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint önmagában a gazdasági tevékenység nem áll az Alaptörvény XIII. cikkének oltalma alatt. Az a körülmény, hogy az indítványozó hosszabb időn keresztül kiterjedt tankönyvkiadói

és forgalmazói tevékenységet folytatott, amelyből rendszeres bevételre, jövődelemre tett szert, nem jelenti azt, hogy az említett gazdasági tevékenység megszerzett tulajdonnak vagy alkotmányosan védett tulajdoni várománynak lenne tekinthető, és mint ilyen az Alaptörvény XIII. cikkének oltalma alatt állna. Ugyanígy az Alaptörvényben rögzített tulajdonhoz való alapjog nem garantálja a vállalkozások és a vállalkozók által a gazdasági tevékenység végzéséhez szükséges ráfordítások és eszközök megtérülését, piaci értékállóságát sem.

- [45] 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. Megszerzett tulajdon, illetve alkotmányosan védett tulajdoni váromány elvonására, kisajátítására adott esetben nem került sor, így nem áll fenn az államnak az Alaptörvény XIII. cikk (2) bekezdésében foglalt kártalanítási kötelezettsége sem. 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. {3194/2014. (VII. 15.) AB határozat [24]}
- [46] Mindezek alapján az Alkotmánybíróság az indítványt az Alaptörvény XIII. cikkének sérelme tekintetében elutasította.

- [47] 10. Egy adott szabályozás abban az esetben nem felel meg az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésében foglalt mércének, ha végső soron az emberi méltósághoz fűződő jogot sérti. Így a diszkrimináció tilalma nem jelenti azt, hogy minden különbségtétel tilos, hanem azt az elvárást fogalmazza meg, hogy a jognak mindenkit egyenlő méltóságú személyként szükséges kezelnie. Alaptörvény-ellenes megkülönböztetés abban az esetben állapítható meg, ha azonos csoportba tartozó személyi körben és azonos szabályozási koncepción belül az eltérő szabályozásnak nincs ésszerű, kellő súlyú alkotmányos indoka, vagyis önkényes. Ez egyúttal azt is jelenti, hogy nem lehet hátrányos megkülönböztetésként értékelni, ha a jogi szabályozás eltérő alanyi körre állapít meg eltérő rendelkezéseket, avagy a megkülönböztetésnek ésszerű indokát adja {42/2012. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [22], [24]–[28], megerősítette: 23/2013. (IX. 25.) AB határozat, Indokolás [87]}. Ehhez képest az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdése az Alaptörvényben elismert alapvető jogokat az ember megváltoztathatatlan tulajdonságain alapuló hátrányos különbségtétel nélkül

garantálja. Az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésében foglalt szabály ennek megfelelően tilalmazza az alapvető jogok korlátozását a személyek közötti különbségtétel alapján. Az alkotmányos szabály az emberek megváltoztathatatlanságai tekintetében egy nyílt, vagyis nem kimerítő jellegű felsorolást tartalmaz. Az emberek ilyen megváltoztathatatlanság – saját elhatározásától nem függő, többnyire eleve adott – tulajdonságain alapuló, alapjogok tekintetében történő megkülönböztetése a hátrányos megkülönböztetés legsúlyosabb esete. {hasonlóan lásd: 42/2012. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [39]–[41], 16/2014. (V. 22.) AB határozat, [48]}.

- [48] Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a jogegyenlőség követelménye arra vonatkozik, hogy a jognak mindenkit egyenlőként kell kezelnie, azaz a jogalkotás során a jogalkotónak mindegyikük szempontjait azonos körülménnyel, elfogulatlansággal és méltányossággal, az egyéni szempontok azonos mértékű figyelembevételével kell értékelnie [vö. 9/1990. (IV. 25.) AB határozat, ABH 1990, 46, 48.]. Az alkotmánybírósági gyakorlatban a megengedhetetlen megkülönböztetés tilalma a jogi személyekre is vonatkozik [pl. 63/2008. (IV. 30.) AB határozat], ezt a gyakorlatot megerősíti egyébként az Alaptörvény XV. cikk (1) és (2) bekezdésének megfogalmazása, mely kifejezetten „mindenkire” vonatkoztatja ezt a szabályt, illetve az alapvető jogokat megkülönböztetés nélkül „mindenkinek” biztosítja.
- [49] A hátrányos megkülönböztetés tilalma az Alkotmánybíróság gyakorlatában elsősorban az alkotmányos alapjogok terén tett megkülönböztetésekre terjed ki. Személyek közötti, alkotmányesértő hátrányos megkülönböztetés akkor állapítható meg, ha valamely személyt vagy embercsoportot más, azonos helyzetben lévő személyekkel vagy csoporttal történt összehasonlításban kezelnek hátrányosabb módon [21/1990. (X. 4.) AB határozat, ABH 1990, 73, 78.; 32/1991. (VI. 6.) AB határozat, ABH 1991, 146, 162.; 43/B/1992. AB határozat, ABH 1994, 744, 745.]. A megkülönböztetés pedig akkor alkotmányellenes, ha a jogszabály a szabályozás szempontjából azonos csoportba tartozó (egymással összehasonlítható) jogalanyok között tesz különbséget anélkül, hogy annak alkotmányos indoka lenne (191/B/1992. AB határozat, ABH 1992, 592, 593.). Rámutatott az Alkotmánybíróság arra is, hogy az alapjognak nem minősülő egyéb jogra vonatkozó, személyek közötti hátrányos megkülönböztetés vagy más korlátozás alkotmányellenessége akkor állapítható meg, ha a sérelem összefüggésben áll valamely alapjoggal, végső soron az emberi méltóság jogával, és a megkülönböztetésnek, illetve korlátozásnak nincs tárgyilagos mérlegelés szerint ésszerű indoka, vagyis önkényes [35/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 197, 200.]. {ld. legutóbb összefoglalóan: 14/2014. (V. 13.) AB határozat [32]}.

Megjegyzendő végezetül az is, hogy kivételes esetekben alkotmányellenes helyzet az eltérő ismérvek ellenére történő csoportképzéssel is megvalósulhat: „[h]a az állam a különböző helyzetek között – azzal, hogy az azokban rejlő lényeges különbözőségeket figyelmen kívül hagyja – egyenlőtlen elbánást eredményező módon azonosságot állapít meg, az személyek közötti tilos megkülönböztetést eredményez, és ezért alkotmányellenes” [1/1995. (II. 8.) AB határozat, ABH 1995, 31, 56.]. {20/2014. (VII. 3.) AB határozat, [243], [244]}

- [50] Az indítványozó álláspontja szerint „a sérelmezett jogszabályi rendelkezések jogtalanak minősülő megkülönböztetései a józan ész alapján is nyilvánvalóak, azok a tankönyvkiadók, mint jogi személyek között önkényes különbségtételt alkalmaznak, az indítványozó kiadványait önkényesen, ésszerű indokok nélkül megfosztják a szabad választhatóságtól, így a tankönyvkiadók – a hasonló helyzetben lévő Nemzedékek Tudása Tankönyvkiadó Kft.-hez, illetve az Apáczai Kiadó Kft.-hez képest – aránytalanul eltérő bánásmódban részesülnek”.
- [51] Érveit az alábbi rendelkezések tekintetében a következőkben adja elő:
- [52] Az Ntt. 3. § (6) bekezdése a gyakorlatban diszkriminatív, mivel kísérleti tankönyvfejlesztésben kizárólag az OFI vehet részt.
- [53] Az R. 2. § (6) bekezdése a gyakorlatban diszkriminatív, mert az OFI-n kívül a többi tankönyvkiadó csak nyilvános felhívás esetén nyújthat be könyvet jóváhagyásra.
- [54] Az R. 2. § (8) bekezdése diszkriminatív, mivel a miniszteri pályázat alapján kiválasztott könyvekre nem vonatkoznak a más könyvekre előírt formai és jogi követelmények, valamint sehol sem kerültek szabályozásra a miniszteri pályázat szakmai és egyéb feltételei, szempontrendszere.
- [55] Az R. 5. § (5)–(7) bekezdései valószínűsíthetően az OFI érdekében kerültek a rendeletbe annak érdekében, hogy ha nem készülne el időben egy tankönyv fejlesztésével, akkor több kötetre bontva jelentethesse meg a határidő betartása érdekében. Az R. 38. §-a lehetővé teszi a kartonált borítójú könyvek tartós tankönyvként való használatát, miközben korábban a piaci kiadók számára kizárólag a keménytáblás vagy flexibilis kötésmódú könyvek számára volt ez biztosítva.
- [56] Az érvelés és a hivatkozott jogszabályhelyek kapcsolatának elemzése nélkül az Alkotmánybíróság megvizsgálta az indítványozói érvelésben többször is említett OFI jogi helyzetét (a Nemzedékek Tudása Tankönyvkiadó Kft.-re, illetve az Apáczai Kiadó Kft.-re a támadott jogszabályhelyekben semmiféle utalás nem történik).

- [57] Az OFI – a Hivatalos Értesítő 2012. évi 35. számában megjelent alapító okirata szerint önállóan működő és gazdálkodó költségvetési szerv, létrehozásáról az államháztartás hatékony működését elősegítő szervezeti átalakításokról és az azokat megalapozó intézkedésekről szóló 2118/2006. (VI. 30.) Korm. határozat rendelkezett.
- [58] Az OFI feladatait és tevékenységi körét az alapító okirat igen széleskörűen és részletesen szabályozza.
- [59] Az Oktatókutató és Fejlesztő Intézet alaptevékenységi körének kiegészítéséről szóló 49/2013. (XII. 16.) EMMI utasítás 1. §-a szerint az Oktatókutató és Fejlesztő Intézet ellátja a Nemzeti alaptanterv kiadásáról, bevezetéséről és alkalmazásáról szóló 110/2012. (VI. 4.) Korm. rendelet mellékleteként kiadott Nemzeti alaptantervre és a kerettantervekre épülő térítésmentes, új generációs (papíralapú és digitális) tananyagok és tankönyvek fejlesztését, melynek során a Sulinet Digitális Tudásbázis adattartalmainak felhasználásával kialakítja és működteti a Nemzeti Közoktatási Portált.
- [60] Az állam tulajdonában álló egyes kiadó és tankönyvkiadó gazdasági társaságok állami feladatellátásának központi költségvetési szerv által történő átvételéről szóló 201/2014. (VIII. 14.) Korm. rendelet 1. §-a szerint a Nemzedékek Tudása Tankönyvkiadó Zártkörűen Működő Részvénytársaság, valamint az Apáczai Kiadó és Könyvterjesztő Korlátolt Felelősségű Társaság (főtevékenységük: könyvkiadás) által ellátott feladatot 2014. október 1-jétől (tehát az indítvány benyújtását követő időponttól) az Oktatókutató és Fejlesztő Intézet mint átvevő költségvetési szerv látja el.
- [61] Az OFI alapító okirata által igen széleskörűen és részletesen meghatározott tevékenységének csak kis részét teszi ki a könyvkiadás (tankönyvkiadás), még akkor is, ha két, korábban állami tulajdonban álló könyvkiadó (tankönyvkiadó) feladatait 2014. október 1-jétől az OFI mint költségvetési szerv vette át. A közoktatás és a felsőoktatás területén egyaránt igen széles körben meghatározott, és alapvetően koncepcionális, oktatás-stratégiai feladatokat ellátó költségvetési szervként működő OFI – amelyre vonatkozóan az indítvány által támadott jogszabályhelyek egyáltalán rendelkezést tartalmaznak – 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. Az Alkotmánybíróság hivatkozott gyakorlata szerint alkotmányellenességről csak akkor lehet szó, ha a jogszabály a szabályozás szempontjából azonos csoportba tartozó, egymással összehasonlítható jogalanyok között tesz különbséget, ennek hiányában az Alaptörvény XV. cikkében foglaltak nem értelmezhetők.

[62] Mindezek alapján – az indítvány által hivatkozott jogszabályhelyek tartalmának vizsgálatát mellőzve – az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt az Alaptörvény XV. cikkének sérelmére hivatkozó részében elutasította.

[63] 11. Az indítványozó – részletesen nem indokolt – álláspontja szerint a támadott jogszabályi rendelkezések ellentétesek az Alaptörvény Nemzeti Hitvallásba foglalt egyes téziseivel, továbbá sértik még az Alaptörvény Q) cikkét, R) cikkét, a T) cikk (3) bekezdését, az U) cikk (1) bekezdését, a 38. cikk (2) és (5) bekezdését.

[64] Az Abtv. 26. §-a szerint az alkotmányjogi panasz benyújtásának feltétele az indítványozó alaptörvényben biztosított jogának sérelme. A fentiekben hivatkozott alaptörvényi rendelkezések alaptörvényi jogot nem határoznak meg, alkotmányjogi panasz alapjául nem szolgálhatnak, ezért az Alkotmánybíróság az indítványt ezen részeiben visszautasította.

Budapest, 2015. január 27.

Dr. Paczolay Péter s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke

Dr. Balsai István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Czine Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Dienes-Oehm Egon s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Juhász Imre s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lenkovich Barnabás s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Lévy Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Varga Zs. András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [65] Támogatom a határozat érdemi részét, de az indokolás nem érdemi megállapításai között van egy olyan érvelés is, melyet párhuzamos indokolással kívánok kiegészíteni.
- [66] Ez az érvelés a visszaható hatály terjedelmére vonatkozik, és abban a dilemmában ad egy megfogalmazást, amely az egyszeri teljesítéssel végbemenő jogviszonyok mellett a tartós jogviszonyok esetében állapítja meg egy-egy szabályozás alaptörvény-ellenes visszaható hatályának terjedelmét.
- [67] A visszaható hatály alapesete, amikor az egyszeri teljesítéssel végbemenő jogviszonyok vonatkozásában a múltban már teljesezésbe ment ilyen jogviszonyok vonatkozásában hoz létre új jogelosztást és kötelezettséget egy jogszabály. Ám felmerül, hogy a múltban létrejött, tartós jogviszonyok esetében, melyeken belül mind a múltban már végbementek teljesítések, mind a jövőben is végbe fognak menni, hogyan áll a visszaható hatály kérdése.
- [68] Volt olyan döntése is a régi alkotmánybíráknak, amely minden differenciálás nélkül kivette az újraszabályozás lehetősége alól a múltban létrejött jogviszonyokat, és ennek formuláját ismétli meg a mostani határozat is: „Következetes az alkotmánybíróági gyakorlat abban a tekintetben, hogy valamely jogszabály nem csupán akkor minősülhet visszaható hatályú jogalkotás tilalmába ütközőnek, ha a jogszabályt a jogalkotó visszamenőlegesen léptette hatályba, hanem akkor is, ha a hatályba léptetés nem visszamenőlegesen történt ugyan, de a jogszabály rendelkezéseit – erre irányuló kifejezett rendelkezés szerint – a jogszabály hatálybalépése előtt létrejött jogviszonyokra is alkalmazni kell.” (Indokolás [23]) A „következetesség” állítása nem állja meg a helyét, mert természetesen sok-sok alkotmánybíróági határozat megengedte már eddig is a múltban létrejött tartós jogviszonyokba belenyúlást, ha az nem az azon belül már végbement teljesítéseket érintette, hanem csak a tartós jogviszonyon belüli jövőbeli teljesítések vonatkozásában hozott létre új jogelosztást és változtatta meg a kötelezettségeket. Ez utóbbi nem jelentheti a visszaható hatály sérelmét, mert ellenkező esetben a mindennapi életben túlnyomónak mondható tartós jogviszonyok vonatkozásában visszavenné a modern jog változtathatóságának a felvilágosodás menetében létrejött vívmányát, és a gyorsan változó mai életviszonyok közepette ez társadalmi katalizmákat okozna. (Ennek ellenére a *status quóban* érdekelt társadalmi csoportok mindig örömmel támogatnának egy ilyen értelmezést, amely megtiltaná a mindenkor változó demokratikus törvényhozási többségeknek a belenyúlást az egyszer létrejött jogeloszlásokba.)

- [69] A határozat – miközben megismétli az idézett abszolút tilalmat a létrejött jogviszonyokba belenyúlás tiltására – a visszaható hatálynak ezt a lemerevítő hatását úgy kívánja kikerülni, hogy a belenyúlás tilalmát csak az „anyagi jog alapján létrejött jogviszonyokra” szűkíti, és kijelenti, hogy „Jelen ügyben az anyagi jog alapján létrejött jogviszonyokról beszélni nem lehet.” (Indokolás [24]) Megítélésem szerint ez egyszerűen értelmezhetetlen, hisz az anyagi jog ellentéte az eljárási jog, és itt nem erről van szó, hanem arról, hogy itt ugyan tartós jogviszonyról van szó a tankönyvjegyzékbe felvételnél, de ez nem a tankönyvjegyzék alapján a múltban már végbement felhasználásokat és tankönyvi minőségeket érinti, hanem csak a szabályozás kiadása utáni időtől változtatja meg a tankönyvjegyzékbe kerülés szabályait és az eddigi tankönyvek jövőbeli felhasználását.
- [70] A visszaható hatály terén tehát akkor lenne megfelelő az indokolásban megadott normatív érvelési formula, ha nem anyagi (és eljárási?) jog alapján létrejött jogviszonyok megkülönböztetéséről szólna, hanem *a múltban létrejött tartós jogviszonyokról*, amelyeken belül különböztetné meg *a már végment teljesítésekbe való belenyúlást*, mint a visszaható hatály sérelmét megvalósító szabályozást, és ezzel szemben a tartós jogviszonyokon belül *a jövőben végbemenő teljesítések szabályozását*, melyek átrendezése az új és új jogszabályok által nem valósítja meg az alaptörvény-ellenes visszaható hatályt.

Budapest, 2015. január 27.

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [71] A többségi határozat indokolásának a vállalkozáshoz való joggal és a kellő felkészülési idővel kapcsolatos részét az alábbi szempontokkal egészítem ki.
- [72] 1. A 3194/2014. (VII. 15.) AB határozathoz fűzött párhuzamos indokolásomban foglaltakat fenntartva hangsúlyozom, hogy az Alaptörvény a vállalkozás szabadságát és a vállalkozáshoz való jogot – mind a vállalkozó egyének, mind pedig egy prosperáló nemzetgazdaság – védelme érdekében kiemelt értéknek ismeri el. Erre tekintettel a munkához, foglalkozáshoz, vállalkozáshoz való alapjog a szabadságjogokhoz hasonló védelemben részesül (és részesítendő) az állami beavatkozások és korlátozások ellen {vö. Indokolás [47]–[49]}.

- [73] A fentiekből is következően a vállalkozás szabadsága nem csupán általánosságban a vállalkozás lehetőségét, hanem bármely konkrét vállalkozási tevékenység folytatásának a lehetőségét is védi (olyan szolgáltatás nyújtásának vagy termék előállításának a lehetőségét, amely a vásárló, illetve fogyasztó számára potenciálisan értéket jelent); ellenkező esetben arra a következtetésre juthatnánk, hogy a vállalkozáshoz való jog tartalmát tekintve szabadon korlátozható, tehát – mint alapjog – üres. Ezért nem értek egyet azzal a megközelítéssel, amely az indítványozó vállalkozáshoz való jogának sérelmét csak általában a könyvkiadói tevékenység, illetve a tag értelemben vett tankönyvkiadói tevékenység relációjában vizsgálja.
- [74] A többségi indokolás rámutat, hogy a korlátozás alapvetően a felhasználók, az iskolák választási lehetőségeinek korlátozását jelenti az általuk felhasználható tankönyvek tekintetében, mindez természetesen a piaci környezet megváltozását is magával vonja. A piaci környezet megváltozása az indítványozó vállalkozási lehetőségét is erőteljesen leszűkíti, de nem közvetlenül, hanem áttételesen, a keresleti oldal szabályozásán, illetve az ezzel összefüggő átfogó állami szerepvállaláson keresztül.
- [75] Az Alaptörvény XI. cikk (2) bekezdése szerint Magyarország a művelődéshez való jogot a közművelődés kiterjesztésével és általánossá tételével, az ingyenes és kötelező alapfokú, az ingyenes és mindenki számára hozzáférhető középfokú, valamint a képességei alapján mindenki számára hozzáférhető felsőfokú oktatással, továbbá az oktatásban részesülők törvényben meghatározottak szerinti anyagi támogatásával biztosítja.
- [76] A jelen ügyben vizsgált esetben a jogalkotó egy olyan területen váltotta fel állami úton történő feladatellátással a korábbi döntően piaci alapon működő mechanizmust, ahol az Alaptörvény az állam számára előírja a művelődéshez való jog meghatározott instrumentumok útján történő biztosításának kötelezettségét. Az alapfokú és középfokú oktatás területén a kötelező állami felelősségvállalás szigorú határa az Alaptörvény XI. cikkéből a jelen ügy összefüggésében nem vezethető le; bizonyos részfeladatok ellátásának – a közvetlen állami szerepvállalás és a piaci mechanizmusok arányainak, kapcsolatának – meghatározásában a jogalkotót oktatáspolitikai célkitűzéseinek megfelelően mérlegelési szabadság illeti meg. Az államilag biztosított közoktatás keretében a tankönyvkiadás költségvetési szervek, illetve állami tulajdonban álló gazdasági társaságok útján történő ellátása önmagában véve nem sérti a vállalkozás szabadságát, akkor sem, ha a szabályozás módosítását megelőzően ennek a tevékenységnek az ellátása döntően piaci alapon történt. Ahogy a többségi indokolás is idézi az Alkotmánybíróság korábbi vonatkozó

joggyakorlatát: „[a] vállalkozáshoz való jognak nem tulajdonítható olyan jelentés, amely szerint a már működő vállalkozásokra vonatkozó jogi környezet módosíthatatlan lenne” {282/B/2007. AB határozat, ABH 2007, 2168.; megerősítette a 3062/2012. (VII. 26.) AB határozat, Indokolás [160]}.

- [77] 2. A fent kifejtettek mellett a jelen ügy is jelzi azt a feszültséget, amely két eltérő – de egyaránt alkotmányos alapokon nyugvó – szempont között jön létre. Ez egyrészt a jogalkotó szabadsága abban, hogy a múltban keletkezett jogviszonyokat – közérdekből, eltérő szakpolitikai megfontolások alapján – későbbi szabályozással megváltoztathassa; másrészt pedig a szabályozás címzettjeinek, illetve érintettjeinek a jogi szabályozás állandóságához, kiszámíthatóságához fűződő érdeke.
- [78] A jelen ügyben vizsgálthoz hasonló helyzeteket, tehát amikor nem absztrakt módon a szabályozás tartalma, hanem a szabályozás *megváltozásának* tartalma és körülményei (előzményei, hatálybalépésének ideje, átmeneti szabályai, stb.) együttesen okoznak érdeksérelmet, az Alkotmánybíróság – adott esetben, megfelelő indítvány alapján – a kellő felkészülési idő, a bizalomvédelem, a szerzett jogok védelme, illetve esetleg a tulajdoni várományok védelme szempontjai alapján is értékelheti; az adott eset egyedi körülményeitől függ, hogy a szabályozás megváltozásából eredő érdeksérelme melyik fogalom keretei között értelmezhető.
- [79] A kellő felkészülési idő alkotmányjogi követelményének lehetséges tágabb és szűkebb értelmezése; ez a fogalom az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlatában is vegyesen jelent meg, és különféle indítványok sokszor a bizalomvédelem elvéhez közel álló érveket is ebben a fogalmi keretben hivatkoztak. A többségi indokolás – a 6/2013. (III. 1.) AB határozatot követve – a kellő felkészülési idő (mint a jogállamiság elvéből önállóan következő szigorú követelmény) fogalmát a szűkebb értelemben használja, amikor kimondja, hogy „[a] jogszabály alkalmazására vonatkozó felkészülési idő megfeleltetése tehát az Alkotmánybíróság értelmezése szerint a jogkövető magatartás tanúsítására való felkészülést jelenti, ellentétben az indítványozó jóval tágabb, a jogszabály alkalmazásának gazdasági következményeire való felkészülést szükségesnek tartó értelmezésével”.
- [80] A kellő felkészülési időnek ezzel a megközelítéssel egyetértek, ugyanakkor a jog viszonylagos stabilitásába és kiszámíthatóságába vetett bizakodást – amelyre az érintettek valamely jelentős döntése alapult vagy alapulhatott – szintén a jogállamiság elvével összefüggő olyan alkotmányos értéknek tartom, amely az Alkotmánybíróság joggyakorlatában továbbra is védelemre érdemes lenne. Egy alapjogot érintő kedvezőtlen (korlátozó) szabályozási változásnak

– mégha az egyébként absztrakt módon tartalmilag összhangban is áll az Alaptörvénnyel – előreláthatóan és kiszámíthatóan kell bekövetkeznie, ellenkező esetben a jogállamiság sérelmén keresztül a szabályozással érintett Alaptörvényben biztosított jog (pl. vállalkozás szabadsága, szociális biztonság) sérelmét eredményezheti, különösen, ha nem társul hozzá megfelelő kompenzáció.

- [81] A fentiekre figyelemmel álláspontom szerint arra lenne szükség, hogy az Alkotmánybíróság – a korábbi joggyakorlatát áttekintve – az Alaptörvény rendelkezései alapján tisztázza a jog (különösen az alapjogokat érintő szabályozás) kiszámíthatóságának és stabilitásának védelmére vonatkozó fogalmi kereteket, rögzítse az ezekhez kapcsolódó alkotmányossági mércéket, amelyek azután a jogalkotó számára zsinórmértékül szolgálhatnak, az indítványozók számára pedig egyértelmű hivatkozási pontot jelentenek.

Budapest, 2015. január 27.

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Czine Ágnes alkotmánybíró különvéleménye

- [82] Nem értek egyet a határozatnak azzal a rendelkezésével, amely az indítványt az Alaptörvény XIII. cikke tekintetében elutasítja. Álláspontom szerint az indítványozó által támadott szabályozás sérti a tulajdonhoz való jogot.
- [83] Az adott ügyben azt kellett vizsgálni, hogy a támadott jogi szabályozás érinti-e az indítványozónak az Alaptörvény XIII. cikkében biztosított alapvető jogát (1.), és ha igen, korlátozza-e ezt a jogot (2.), továbbá a tulajdon korlátozása esetén fennáll-e olyan alkotmányos érték, vagy más közérdek, amely a korlátozást elkerülhetetlenül szükségessé teszi (3.).
- [84] 1. Az adott ügyben az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésében biztosított tulajdonhoz való jog korlátozása nem az indítványozó meglévő vagyontárgyának, vagyoni értékű jogának az elvonásával kapcsolatban, hanem annak a szabályozási környezetnek a megváltozásával összefüggésben merült fel, amely számára korábban a jogszerzés lehetőségét hordozta. Az Alkotmánybíróság gyakorlatában nem kizárólag a meglévő vagyon, hanem – kivételes esetekben – a jogszerzés lehetősége is, mint tulajdoni váromány alkotmányos védelemben részesülhet.

- [85] A tulajdoni váromány legtágabb értelemben olyan jogi helyzet, amelyben valamely konkrét jogszerzés lehetősége áll fenn; ehhez azonban szükséges további feltételek vagy egyéb körülmények megvalósulása. A váromány esetén tehát nem beszélhetünk alanyi jogról, és ennek folytán igényhelyezetről sem. Az Alkotmánybíróság gyakorlatában a váromány védelme ahhoz igazodik, hogy „milyen közel áll a »beteljesedéshez«, vagyis a szolgáltatásra való alanyi jog megnyíltához” [43/1995. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1995, 193.; ld. még: 966/B/1997. AB határozat, ABH 2001, 959.].
- [86] Az Alkotmánybíróság hivatkozott gyakorlata összhangban van az Emberi Jogok Európai Bíróságának (EJEB) az Egyezmény Első kiegészítő jegyzőkönyvében foglalt tulajdonhoz való jog (1. cikk) védelmével kapcsolatos gyakorlatával. Ezzel összefüggésben az EJEB már több határozatában is kifejtette, hogy az Egyezmény hivatkozott cikkében védett „javak” nem csak az anyagi javak tulajdonlására korlátozódik, hanem magában foglal olyan vagyonelemeket, amelyek tekintetében a kérelmező érvelhet azzal: legalább „jogos várakozása” volt a vagyonelemek realizálódására {ld. *Gratzinger és Gratzingerova kontra Cseh Köztársaság* [GC] (39794/98)}. Ennek következtében a hivatkozott cikk megsértését vonhatja maga után valamely vagyonelem megszerzésére vonatkozó „jogos várakozás” elvonása. Ehhez mérten vizsgálta az EJEB az *N.K.M. kontra Magyarország* ügyben, hogy a végkielégítés keretében kifizetett összeget terhelő magasabb (a 2 millió forint feletti rész esetén 98%-os) adó tulajdontól való megfosztásnak minősül-e, arra tekintettel, hogy a végkielégítés olyan „jogos várakozás”, amelyre kiterjed a tulajdonvédelem hatálya [*N.K.M. kontra Magyarország* (66529/11)]. Legutóbb a *Vékony kontra Magyarország* ügyben merült fel a „jogos várakozás” védelmének kérdése [*Vékony kontra Magyarország* (65681/13)].
- [87] A többségi álláspont indokolása szerint „[a]z a körülmény, hogy az indítványozó hosszabb időn keresztül kiterjedt tankönyvkiadói és forgalmazói tevékenységet folytatott, amelyből rendszeres bevételre, jövedelemre tett szert, nem jelenti azt, hogy az említett gazdasági tevékenység [...] tulajdoni várománynak lenne tekinthető, és mint ilyen az Alaptörvény XIII. cikkének oltalma alatt állna”.
- [88] Álláspontom szerint azonban az adott ügyben nem önmagában a „gazdasági tevékenységgel” kapcsolatban kell vizsgálni, hogy az indítványozó megalapozottan hivatkozik-e a tulajdoni várományának sérelmére, hanem a tankönyvjegyzéken szereplő kiadványainak értékesítésével összefüggésben. Az értékesítésnek ugyanis a korábban hatályos szabályozás alapján is szigorú törvényi feltételei voltak, amelyek – egyebek mellett – előírták az illetékes hatóság részéről az öt tanévre hatályos tankönyvvé nyilvánítási határozat

meghozatalát. Kizárólag e hatósági határozat folytán nyílt lehetőség a tankönyvjegyzékre történő felvételre, amely egyben biztosította az értékesítés lehetőségét is. Nem hagyható figyelmen kívül, hogy az indítványozó a tankönyvpiac meghatározó szereplője volt, akinek tankönyvei – a határozat indokolásában is részletezett adatok szerint – keresettek voltak. Ezen az értékesítési területen ez utóbbi körülmény már önmagában megalapozhatja a hosszabb távon kiszámítható – konkrét – jogszerzés lehetőségét (pl. a több évfolyamra kiterjedő tankönyvsorozatok értékesítése révén).

[89] Álláspontom szerint az értékesítésnek a fentiek szerinti – hatósági határozathoz kötött – szigorú feltételei és az indítványozó szolgáltatásának meghatározó jelenléte az értékesítési területen, azok a körülmények, amelyek megalapozzák a jövőbeli szolgáltatásának alanyi jog közeli jellegét, és ezen keresztül a tulajdoni várományát. Következésképpen az adott ügyben az Alaptörvény XIII. cikkében foglalt tulajdonhoz való jog védelmét erre a tulajdoni várományra tekintettel kellett vizsgálni.

[90] 2. Az indítványozó tulajdonhoz való jogának korlátozását annak összefüggésében kellett megállapítani, hogy a tankönyvellátás hatályos szabályozásának hatálybalépéséhez kötődő átmeneti rendelkezések biztosították-e számára, hogy gazdasági tevékenységét az új szabályozás keretei között – átmenetileg – a korábbi feltételek szerint tudja folytatni. Vizsgálni kellett továbbá, hogy a hatályos szabályozási környezet fosztotta-e meg a gazdasági tevékenységéből adódó konkrét jogszerzéstől, illetve annak lehetőségétől, hogy gazdasági tevékenységét azokon a területeken, amelyeken annak továbbvitelének már nincsenek meg a törvényi feltételei, a jogszerzés elvesztésével is számolva, le tudja zárni.

[91] A fenti szempontokhoz mérten a konkrét ügyben megállapítható, hogy a tankönyvellátás 2014. január 1-jén hatályba lépett szabályozása pár hónapon belül átalakította a tankönyvellátás korábbi rendszerét. Ennek következtében az indítványozó korábbi meghatározó jelenléte a tankönyvellátás piacán jelentősen visszaesett. Az a piaci helyzet és azoknak a jelentős befektetéseknek az eredményei, amelyek megalapozták évekre előre a kiszámítható és tervezhető jogszerzés lehetőségét, e rövid időn belül megszűntek. E körülmények miatt ezért megállapítható, hogy az új szabályozási környezet az indítványozó tulajdoni várományának elvonását, és ennek folytán tulajdonhoz való jogának a korlátozását eredményezte.

[92] 3. Az Alkotmánybíróság gyakorlatában a tulajdonhoz való joggal összefüggésben az vált hangsúlyossá, hogy „[a]z alkotmányos tulajdonvédelem terjedel-

me mindig konkrét; függ a tulajdon alanyától, tárgyától és funkciójától, illetve a korlátozás módjától is” [64/1993. (XII. 22.) AB határozat, ABH 1993, 380.]. Mindig az adott ügy körülményeihez mérten kell vizsgálni a tulajdonhoz való jog korlátozhatóságát, és azt, hogy erre tekintettel elkerülhetetlenül szükséges-e a közhatalmi beavatkozás.

- [93] Az Alkotmánybíróság korábbi határozataiban arra mutatott rá, hogy a beavatkozás alkotmányossági vizsgálatának egyik szempontja másik alapvető jog, alkotmányos érték vagy cél érvényesülésének szükségessége, vagy a közérdek miatt fennálló szükség. „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” [42/2006. (X. 5.) AB határozat, ABH 2006, 520, 528.].
- [94] A tankönyvellátást új alapokra helyező jogi szabályozás részben a közművelődés biztosításának állami kötelezettségét valósítja meg. Eszerint „Minden magyar állampolgárnak joga van a művelődéshez”, amelyet Magyarország – egyebek mellett – az ingyenes és kötelező alapfokú oktatással biztosít [Alaptörvény XI. cikk (2) bekezdés]. Az ingyenes alapfokú oktatás keretében az állam ingyenesen garantálja a tanulók tankönyvekkel történő ellátását 2013. szeptember 1-jétől kezdve felmenő rendszerben az elsőtől a nyolcadik évfolyamig (Ntt. 4. §).
- [95] A hatályos szabályozást megelőző két évtizedben a tankönyvellátással érintett értékesítési területen piaci viszonyok voltak jellemzőek. Erre mutatott rá a jogalkotó is annak megállapításával, hogy az Ntt. hatálybalépése előtt „a nemzeti köznevelési rendszerben a [...] tankönyvek előállítását és forgalmazását is alapvetően piaci mechanizmusok határozták meg, ezzel befolyásolva azt is, hogy milyen az iskolák tankönyvválasztása, ezáltal meghatározva azt is, hogy egy adott iskola adott tanulója melyik piaci alapon működő kiadó melyik tankönyvéből tanul”. Ezzel összefüggésben hangsúlyozta, hogy a törvényi szabályozás adta 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”. Erre tekintettel pedig szükségessé vált, hogy „az állam a jelenlegi köznevelési tankönyvpiaci szabályozási keretek helyett új szabályozási kereteket alkosson. Olyan szabályrendszert, olyan új törvényt, amely a piaci mechanizmusok és a tankönyvkiadók egymással történő versengése helyett megteremti az állam felelősségét, azt az állami garanciát, amely alapján az állam saját állami

tankönyvkiadóval, kísérleti tankönyvfejlesztésével is biztosítja a jövőben a tankönyveket az iskoláknak, de nem kizárva ebből azt sem, hogy ahol indokolt, fenntartsa a nem állami tulajdonban álló kiadók tankönyvfejlesztésbe való bevonásának lehetőségét”. (Az Ntt.-hez fűzött általános indokolás)

- [96] Álláspontom szerint az indítványozó tulajdonhoz való jogának korlátozása körében felhozható 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.
- [97] Ebből következően az indítványozó tulajdonhoz való jogának korlátozhatósága körében egyedüli méltányolható szempontnak a tankönyvellátás ingyenességéhez fűződő közérdeket tartom. Ebből viszont álláspontom szerint az következik, hogy a tulajdonhoz való jog korlátozását eredményező szabályozást – ebben az esetben a tankönyvjegyzék összeállítására vonatkozó, és az iskolák általi kiválasztás szabadságát korlátozó rendelkezéseket – csak az ingyenességgel összefüggésben (1–8. évfolyam) és a felmenő rendszerben történő bevezetéséhez igazítottan látom összeegyeztethetőnek az Alaptörvény XI. cikkén alapuló, közérdekű állami kötelezettségvállalással.

Budapest, 2015. január 27.

Dr. Czine Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kiss László alkotmánybíró különvéleménye

I.

- [98] 1. Nem értek egyet a többségi határozat rendelkező részébe foglalt elutasítással.
- [99] 2. Álláspontom szerint az elutasítás helyett az alábbi okok fennállása miatt kellett volna megállapítani az Alkotmánybíróságnak az indítvánnyal támadott jogszabályok egyes rendelkezései, sőt, egésze (lásd a II. 1. pontot) alaptörvényellenességét, és meg kellett volna semmisíteni azokat.

II.

- [100] 1. Álláspontom szerint sértik az (a) *ad malam partem* visszaható hatályú jogalkotás tilalmát és a (b) kellő felkészülési idő követelményét, azaz az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését a törvény alábbi rendelkezései:
- [101] a) Az Ntt. 3. § (1) bekezdése, az Ntt. 3. § (2) bekezdése, az Ntt. 7. § (4) bekezdése és az Ntt. 7. § (5) bekezdése önmagában, és pedig a tiltott visszaható hatályú jogalkotás tilalmának a megsértése miatt. Emiatt az Alkotmánybíróságnak meg kellett volna állapítania az Ntt., a Korm.r. és az R. egészének alaptörvényellenességét és ennek következtében meg kellett volna azokat *ex tunc* hatállyal semmisítenie.
- [102] Az *ex tunc* hatályú megsemmisítés indokát az adja, hogy e rendelkezések nélkül alkalmazhatatlanokká váltak volna az Ntt., a Korm.r. és az R. megmaradó rendelkezései, ami pedig sértette volna a jogbiztonság – Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésből – eredő követelményét.
- [103] A többségi határozat indokolása szerint a citált rendelkezések kapcsán nem lehet anyagi jog alapján „létrejött jogviszonyokról” beszélni. E körben utal a határozat arra, hogy az Alkotmánybíróság gyakorlata a tiltott visszaható hatály tilalma szempontjából „létrejött jogviszonyok” alatt az anyagi jog alapján létrejött jogviszonyokat érti. A 349/B/2001. AB határozathoz fűzött különvéleményem szerint az eljárási jog alapján létrejött jogviszony is releváns a visszaható hatályú jogalkotás megállapíthatósága tekintetében: s ezt a véleményemet ma is fenntartom, hiszen továbbra sem látom alkotmányos indokát ebből a szempontból az eljárási és anyagi jogviszonyok közötti különbségtételnek (ABH 2002, 1241, 1258–1273).
- [104] Egyébként pedig a 144/B/2002. AB határozat is kifejezetten megerősítette azt a kilencvenes évek közepétől vallott és alkalmazott alkotmánybíróági tételt, hogy „a folyamatban lévő ügyek esetén kizárólag a hátrányosabb szabályozás bevezetése sérti a visszamenőleges hatályú jogalkotás tilalmát.” (ABH 2006, 1947, 1949.). A szabályozás többségi határozatbeli ismertetése alapján pedig egyértelmű: az egykori piaci szereplőkre nézve egyértelműen hátrányosabb a szabályozás.
- [105] b) Az Ntt. 3. § (2), (3) és (4) bekezdései, az R. 2. § (2) a) és b) pontja, 2. § (8) bekezdése, valamint a 19. § (3) bekezdése nem tesznek eleget a kellő felkészülési idő jogállami követelményének.
- [106] E tekintetben elvi tételként hivatkozható a 28/2005. (VII. 14.) AB határozat következő megállapítása: „amennyiben a jogalkotó egy rendszert radikálisan megváltoztat [...] úgy köteles fokozott figyelmet fordítani annak előzetes ellenőrzésére

is, hogy az új rendszer alkalmazására az érintettek megfelelően felkészültek-e” (ABH 2005, 311–312). Nos: aligha férhet kétség ahhoz, hogy a tankönyvpiac megváltoztatása „rendszer” érintő, rendszerszintű és „radikális” is volt, s erre a kiadók az idő rövidsége miatt valóban nem voltak képesek felkészülni.

- [107] Érdemes – a fentiekén túlmenően – arra is emlékeztetni, hogy az Alkotmánybíróság már számos ügyben hangsúlyozta: ellentétes a jogállamiság követelményével, ha a törvényhozó egyedi esetet törvénnyel szabályoz, merthogy ebben az esetben – és a jelen ügyben is – elvonja ezzel az indítványozóktól a rendesbírói jogorvoslat jogát és lehetőségét! [Erre precedensként összefoglalóan lásd a 183/2010. (X. 28.) AB határozatot].
- [108] 2. Nézetem szerint sérti a vállalkozáshoz való jogot [az Alaptörvény XII. cikkét együtt értelmezve az Alaptörvény M) cikk (1) bekezdésével] az Ntt. 3. § (1)–(4) és (11) bekezdése, 7. § (4)–(5) bekezdése, a Korm. r. 1. §-a, az R. 2. § (2) bekezdése és 19. § (3) bekezdése, minthogy objektív korlátot állít, s gyakorlatilag *numerus clausus*-t valósít meg a szabályozás.
- [109] A többségi határozat indokolása maga is megállapítja, hogy a panaszos vállalkozási tevékenységének nagy részét a tankönyvkiadás teszi ki, mely korábban stabil piacot biztosított a panaszos számára. Álláspontom szerint a kifogásolt rendelkezések folytán az állami fenntartású iskolák számára előírt, rendkívül leszűkített tankönyvlistából való kötelező választás – azáltal, hogy a jogszabályi rendelkezések lényegében meghatározzák azt, hogy mely könyvek hozhatók tankönyvként forgalomba, s mely könyvek vehetők fel az ún. tankönyvjegyzékbe – a panaszos korábban kialakított, a tankönyvkiadásra épülő piacát oly módon szűkíti le, amely megalapozza a vállalkozáshoz való joga gyakorlásának korlátozását.
- [110] Ezért a többségi határozat indokolásának le kellett volna folytatnia az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésébe foglalt alapjogi tesztet. Tekintve, hogy *numerus clausus*-t valósít meg a szabályozás, a vállalkozás való jog lényeges tartalmát sérti, a jogalkotónak – az eddigi alkotmánybírói gyakorlat alapján – nem lett volna alkotmányos lehetősége a kimentésre.
- [111] 3. Álláspontom szerint sértik a tulajdonhoz való jogot (az Alaptörvény XIII. cikkét), mivel ellenérték nélküli kisajátítást eredményeznek az Ntt. 3. § (1)–(4) bekezdése, 7. § (4) és (5) bekezdése, a Korm. r. 1. §-a, a R. 2. § (2) bekezdése és a 19. § (3) bekezdése. Kellő alappal hivatkozott tehát arra az indítványozó, hogy a támadott jogszabályi rendelkezések folytán a tankönyvkiadási, tankönyv-forgalmazási tevékenység folytatásához való jogát,

vevőkörét, mintegy 4000 iskolát, 150 ezer pedagógust, mintegy 1,2 millió tanulót lényegileg elveszített, amelynek következtében az árbevétele, eredménye nagymértékben csökkent, eszközei (szellemi termékei) pedig lényegileg elértéktelenedtek.

[112] Valójában a jogi szabályozással történő tulajdonkorlátozás/kisajátítás esete áll itt előttünk (*regulatory taking*), és pedig anélkül, hogy a tulajdonukban sértettek bármiféle kompenzációban részesültek volna. A hasonló esetekre szóbahozható kompenzáció szükségességét az Alkotmánybíróság már a 3264/2014. (XI. 4.) AB határozathoz fűzött különvéleményemben elengedhetetlennek ítélt. Nézetem szerint a jelen ügy – tulajdonvédelmi szempontból ugyanazt a kérdést veti fel, mint az iménti különvéleményben hangsúlyozottak: „[t]ehát az állam – immunitást biztosítva magának – a kereskedő tógáját önkényesen cserélte fel a fejedelem ornátusára. Ezzel egyrészt nemzetközi szerződésből eredő jogalkotói feladat elmulasztása valósult meg, másrészt az állam nem tett eleget az Alaptörvény XIII. cikkének (1) bekezdésébe foglalt tulajdonvédelmi klauzulából eredő objektív, intézményvédelmi kötelezettségének sem, mivel az indítványozók alkotmányjogi értelemben vett tulajdoni igényeinek érvényesítési feltételei teljes egészében hiányoztak, és ezzel a tulajdonhoz való joguk teljes egészében kiüresedett, a tulajdonosoknak csupán a *nudum ius* maradt. Mindeközben a hatásukban kisajátító karakterű állami normatív aktusok (lásd a „szabályozással történő kisajátítás”, a „*regulatory taking*” fent említett eseteit) nem feleltek meg az Alaptörvény XIII. cikkének (2) bekezdésébe foglalt feltételeknek sem. E rendelkezés alapján ugyanis kisajátításra csak kivételesen és közérdekből, törvényben meghatározott esetekben és módon, teljes, feltétlen és azonnali kártalanítás mellett kerülhetett volna sor. {Indokolás [97]}. Ebből következően – *mutatis mutandis* – ugyanezt a kompenzációs kötelezettséget itt is kellő alappal felvethetőnek tartom.

[113] Úgy ítélem meg, hogy az EJEB *Vékony kontra Magyarország ügyben* (65681/13) hozott döntése is meghivatkozható itt, amely szerint a hatósági engedéllyel végzett tevékenység az Emberi Jogok Európai Egyezményének 1. Kiegészítő Jegyzőkönyve 1. Cikke által megfogalmazott tulajdonvédelmi klauzula hatálya alatt áll. Ebből következően pedig akár *ex officio* nemzetközi szerződésbe ütközést is meg lehetett volna állapítani az alaptörvény-ellenesség konstatálása mellett, hiszen emlékeztethetek rá: az Alkotmánybíróság már 2011-ben leszögezte azt, hogy „[e]gyes alapjogok esetében az Alkotmány ugyanúgy fogalmazza meg az alapjog lényegi tartalmát, mint valamely nemzetközi szerződés (például a Polgári és Politikai Jogok Egyezségokmánya és az Emberi

Jogok Európai Egyezménye). Ezekben az esetekben az Alkotmánybíróság által nyújtott alapjogvédelem szintje semmiképpen sem lehet alacsonyabb, mint a nemzetközi (jellemzően a strasbourgi Emberi Jogok Európai Bírósága által kibontott) jogvédelem szintje. A *pacta sunt servanda* elvéből [Alkotmány 7. § (1) bekezdés, Alaptörvény Q) cikk (2)–(3) bekezdés] következően tehát az Alkotmánybíróságnak akkor is követnie kell a strasbourgi joggyakorlatot, az abban meghatározott alapjogvédelmi szintet, ha saját megelőző, »precedens-határozataiból« ez kényszerűen nem következne.” [61/2011. (VII. 13.) AB határozat, ABH 2011, 290, 321.].

- [114] 4. Ha az Ntt. 3. § (6) bekezdését, az R. 2. § (6) bekezdését, az R. 2. § (8) bekezdését, valamint az R. 5. § (5)–(7) bekezdéseit vizsgáljuk, akkor megállapíthatjuk, hogy eredményében és hatásaiban is diszkriminatív a szabályozás, ezért az Alaptörvény XV. cikkébe ütközik.
- [115] A határozat többségi indokolása szerint az állam által létrehozott OFI még a parciális jellegű tankönyvkiadási tevékenységét illetően sem tartozhat a szabályozás szempontjából homogén csoportba egy kifejezetten és kizárólagosan gazdasági tevékenységet végző, profitorientált szervezettel. A határozat többségi indokolás szerint „[a]z OFI költségvetési szerv jellege, valamint ennek megfelelően meghatározott tevékenységi köre miatt az alkotmányossági vizsgálat szempontjából nem lehet csoportképző ismérvként pusztán a tankönyvkiadást figyelembe venni.”. Álláspontom szerint viszont 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.
- [116] Az állam tehát nem tett mást, mint hogy szabályozási hatalmát monopolhelyzet kialakítására használta fel egy nem közhatalmi területen (mivel a szuverenitásgyakorlás nem szükségszerű a tankönyv-kereskedelemben).
- [117] Az állam – nézetem szerint – jogalkotóként hosszú távú piaci viszonyokba avatkozott be, ellehetetlenítve 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 azért, ha államosít egy piaci szektort.

- [118] 5. A fentiek alapján a kifogásolt rendelkezések alaptörvény-ellenességét kellett volna tehát megállapítania az Alkotmánybíróságnak, és *ex tunc* hatállyal meg kellett volna semmisítenie az Ntt.-t a Korm.r.-t és az R.-t, mivel a támadott rendelkezések nélkül e három jogszabály alkalmazhatatlanná is vált volna.

Budapest, 2015. január 27.

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lévay Miklós alkotmánybíró különvéleménye

- [119] Nem értek egyet a határozat rendelkező részének 1. pontjával. Álláspontom szerint az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény XV. cikkével összefüggő vizsgálatát a konkrét esetben eltérő szempontok szerint kellett volna lefolytatnia, aminek eredményeként a döntésben foglaltakhoz képest ellentétes következtésre is juthatott volna.
- [120] Úgy vélem, nem helytálló a többségi döntés azon megállapítása, miszerint „[a] közoktatás és a felsőoktatás területén egyaránt igen széles körben meghatározott, és alapvetően koncepcionális, oktatás-stratégiai feladatokat ellátó költségvetési szervként működő OFI – amelyre vonatkozóan az indítvány által támadott jogszabályhelyek egyáltalán rendelkezést tartalmaznak – még a parciális jellegű könyvkiadási tevékenységét illetően sem tartozhat a szabályozás szempontjából azonos csoportba egy kifejezetten és kizárólagosan gazdasági tevékenységet végző, profitorientált gazdálkodó szervezettel.” Nem tudom ezért elfogadni az ebből levont következtetést sem arra vonatkozóan, hogy „[a]z OFI költségvetési szerv jellege, valamint ennek megfelelően meghatározott tevékenységi köre miatt az alkotmányossági vizsgálat szempontjából nem lehet csoportképző ismérvként pusztán a tankönyvkiadást figyelembe venni”, és emiatt a támadott szabályok diszkriminatív jellegének vizsgálatára nincs lehetőség.
- [121] Igaz ugyan, hogy az OFI alapító okirata által igen széleskörűen és részletesen meghatározott tevékenységnek csak kis részét teszi ki a könyvkiadás (tankönyvkiadás), azonban a jelen alkotmánybírószági eljárásban támadott jogszabályi rendelkezések – amelyekre a többségi döntés Indokolásának III. 10. pontjában (Indokolás [57]–[62]) utal – kizárólagosan a tankönyvellátással kapcsolatosak. Nyilvánvaló tehát, hogy a vitatott rendelkezések az OFI-ra konkrét állami

feladat: a tankönyvellátás teljesítésével összefüggésben, vagyis könyvkiadási tevékenységét érintően vonatkoznak.

- [122] A homogén csoport megállapításának az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint szabályozás, jogszabály vagy konkrét jogszabályi rendelkezés *viszonylatában* lehet helye. Ebben a kontextusban vizsgálható, hogy a szabályozás koncepciója, valamely jogszabály rendelkezéseinek összessége vagy adott esetben egy konkrét jogszabályi rendelkezés a hatálya alá tartozó jogalanyok helyzetét azonos módon és mértékben alakítja-e, vagy különbséget tesz közöttük. Amennyiben különbségtétel tapasztalható, a további vizsgálatok célja lehet annak megállapítása, hogy az eltérő kezelésnek van-e alapos indoka.
- [123] Az indítványozó sérelmeit két jogszabály rendelkezéseivel összefüggésben adta elő. A nemzeti köznevelés tankönyvellátásáról szóló 2013. évi CCXXXII. törvény az állami tankönyvellátásban közreműködő szervekről, továbbá a tankönyvvé nyilvánítási eljárás, a tankönyvjegyzék, a tankönyvrendelés, a tankönyvellátás alapvető szabályairól, valamint az állami pénzügyi felelősségvállalás szabályairól tartalmaz rendelkezéseket, míg a 17/2014. (III. 12.) EMMI rendelet a tankönyvvé, pedagógus-kézikönyvvé nyilvánítás, a tankönyvtámogatás, valamint az iskolai tankönyvellátás rendjéről szól. Mindkét norma hatálya alá tartoznak azok a jogalanyok, akik tankönyvkiadással összefüggő tevékenységet végeznek: így ezen jogalanyokra – tehát az OFI-ra és a tankönyvpiac egyéb szereplőire – a fentiek szerint azonos jogszabályok irányadók.
- [124] Annak következtében, hogy az OFI és az egyéb jogalanyok egyaránt a hatálya alá tartoznak a hivatkozott jogszabályok rendelkezéseinek – köztük azoknak, amelyeket az indítványozó kifogásolt – az általuk alkotott csoport ezen szabályok viszonylatában homogénnek minősül.
- [125] A többségi döntés mégsem tekinti az OFI-t a támadott rendelkezések szempontjából homogén csoport tagjának annak költségvetési szerv jellege miatt. A többségi döntés ezen megközelítésével az alábbiak miatt nem értek egyet.
- [126] Ha a megkülönböztetés alkotmányosságára irányuló vizsgálat során a szabály hatálya alá tartozó valamely jogalanyt azért nem tekintjük a csoport tagjának, mert bármely tulajdonságában különbözik a csoport többi tagjától, ellehetetlenítjük a diszkriminációs vizsgálat lefolytatását. Ennek ugyanis épp az a célja, hogy feltárja: az adott szabály különbséget tesz-e a hatálya alatt álló jogalanyok között, és ha igen, a különbségtétel az alanyok mely tulajdonságán alapul. Ezért tehát épp az eltérő tulajdonság, az azon alapuló különbözőség lehet az adott jogalanyt érintően az eltérő kezelés szükségességének, indokoltságának a mutatója.

- [127] A fenti gondolatmenet alapján úgy vélem, hogy az Alkotmánybíróságnak az OFI-t költségvetési szerv jellege miatt nem lett volna szabad kiemelnie a támadott szabályok hatálya alá tartozó alanyok homogén csoportjából. Ellenkezőleg, épp ezen tulajdonságára figyelemmel kellett volna megvizsgálnia, hogy a homogén csoport tagjait érintően a szabályozás alkalmaz-e valamiféle, indokolt vagy indokolatlan, esetlegesen az Alaptörvény XV. cikkében foglalt követelményekkel ellentétben álló különbségtételt.
- [128] Mivel ezt a vizsgálatot az Alkotmánybíróság elmulasztotta, álláspontom szerint megalapozottság nélkül döntött az alapul fekvő indítványi elem elutasításáról. Ezen megalapozatlanság miatt a többségi döntés rendelkező részének 1. pontjával nem értek egyet.

Budapest, 2015. január 27.

Dr. Lévy Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/1206/2014.

