

Alkotmánybíróság

Budapest

Donáti u. 35-45.

1015

Ügyszám: IV/1206-1/2014.

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG	
Ügyszám:	IV/1206-2/2014
Érkezett:	2014 AUG 15.
Példány:	1
Melléklet:	3 db
Kezelőiroda:	P-1

Tisztelt Alkotmánybíróság!

A

Indítványozó - a korábban csatolt meghatalmazás alapján a

útján – a Tisztelt Alkotmánybíróság Budapestén, 2014.

június 10. kelt, IV/1206-1/2014. számú felhívásában foglaltaknak megfelelően a 2014. június 19. napján kelt **alkotmányjogi panaszra vonatkozó indítványt** az alábbiak szerint **kiegészíti, ill. hiányait pótolja:**

I. Az Alaptörvényben biztosított jogsérelem, ill. a sérelmezett jogszabályi rendelkezés Alaptörvényi rendelkezés ellenességének indokolása

Az Indítványozó által támadott jogszabályi rendelkezések - a nemzeti köznevelés tankönyvellátásáról szóló 2013. évi CCXXXII. törvény (Ntt.) 1. § (4) bek-e, 3. § (1), (2), (3), (4), (6), ill. (11) bek-e, 7. § (2), (3), (4), (5), ill. (6) bek-e; a 2013. évi CCXXXII. törvény (továbbiakban Ntt. Vhr.) 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), (8) bek-e, 5. § (5), (6), (7) bek-e, 19. § (3) bek-e, 28. § (1), (2) bek-e, 29. § (1) bek-e, 30. § (2) bek-e, ill. 38. §-a – **az Alaptörvény:**

- Nemzeti Hitvallásának a magyar kultúra ápolása, megóvása, felelősségviselés az utódokért, anyagi, szellemi erőforrások védelmezésére;
- a jó élet, biztonság, rend, igazság, szabadság kiteljesítésére;
- az Alapvetés B) cikkének a demokratikus jogállamiságra;
- az Alapvetés M) cikkének a vállalkozás szabadságára;
- az Alapvetés M) cikkének a tisztességes gazdasági verseny feltételeinek biztosítására;
- a szabadság és felelősség I. cikk (1) bek-nek az alapvető jogok tiszteletben tartására;
- a szabadság és felelősség I. cikk (2) bek-nek az alapvető egyéni és közösségi jogok elismerésére,

- a szabadság és felelősség I. cikk (3) bek-nek az alapvető jogok korlátozhatóságának kereteire,
- a szabadság és felelősség I. cikk (4) bek-nek az alapvető jogok egyéb jogalanyok számára történő biztosításának, a szabadság és felelősség X. cikk (1) bek-nek a lehető legmagasabb szintű tudás megszerzéséhez fűződő jogra, ill. a tanulás és tanítás szabadságára;
- a szabadság és felelősség XII. cikk (1) bek-nek a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához, a vállalkozáshoz való jogra;
- a szabadság és felelősség XIII. cikk (1), (2) bek-nek a tulajdonjoghoz való jogra;
- a szabadság és felelősség XV. cikk (1), (2) bek-nek a törvény előtti egyenlőség, jogképeség, megkülönböztetés tilalmára

vonatkozó rendelkezéseivel ellentétes a kérelemben írtak szerint.

Indítványozó álláspontja szerint a fenti jogszabályi rendelkezések **ezen túlmenően sértik:**

- az Alapvetés Q cikkének a nemzetközi jog és a magyar jog összhangjára;
- az Alapvetés R) cikk (1) bek-nek az Alaptörvény Magyarország jogrendszerének alapjára;
- az Alapvetés R) cikk (2) bek-nek az Alaptörvény és a jogszabályok mindenre kötelező jellegére;
- az Alapvetés R) cikk (3) bek-nek az Alaptörvény értelmezésére;
- az Alapvetés T) cikk (3) bek-nek jogszabály Alaptörvénnyel egyezőségére;
- az Alaptörvény U) cikk (1) bek-nek a jog uralmán alapuló állami berendezkedésére;
- a 38. cikk (2) bek-nek az állam kizárólagos tulajdonának és kizárólagos gazdasági tevékenységének körének meghatározására;
- a 38. cikk (5) bek-nek az állami szervezetek felelős gazdálkodása, célszerűség, eredményesség követelményére

vonatkozó rendelkezéseit, ill. a kérelemben hivatkozott nemzetközi szerződések rendelkezéseit is a kérelemben írtak szerint.

I.1. Nemzeti Hitvallás – magyar kultúra ápolása, megóvása, felelősségviselés az utódokért, anyagi, szellemi erőforrások védelmezése

Az Ntt., az Ntt. Vhr., ill. az EMMI rendelet Indítványozó által kifogásolt jogszabályi rendelkezései a fenti **nemzeti vállalással ellentétben állnak**, hiszen a sérelmezett jogszabályi rendelkezések folytán - a tankönyvpiac jogszabályi rendelkezések szerinti monopolizációjával, a tankönyvkiadás államosításával - a piaci **tankönyvkiadók** és az ott dolgozó emberek **több évtizedes munkája, szellemi termékei kárba vésznek**, mely a magyar kultúra, ill. az ember alkotta értékek megóvását nem szolgálja, nem biztosítja ezen szellemi erőforrások gondos használatát, ill. a jövő nemzedékének védelmezését. **Indítványozó, ill. a többi piaci kiadó kiadványai a „javasolt kiadványok listájára” nem, ill. csak elenyésző arányban kerültek fel, a kiadványok értékesíthetősége** - a sérelmezett jogszabályi rendelkezések (Ntt. 3. § (1-4) bek, (11) bek, 7. § (4-5) bek.; Ntt. Vhr. 1. §-a; EMMI rendelet 2. § (2) bek., 19. § (3) bek.) folytán folyamatosan lejáró és a jogszabályi rendelkezések következtében nem meghosszabbítható tankönyvi engedélyezések folytán **folyamatosan csökken**. Indítványozó a jogszabályi rendelkezések folytán a **2015. évtől várható veszteségek miatt várhatóan** – a többi piaci kiadóhoz hasonlóan - **kiadói tevékenységének beszüntetésére kényszerül**.

Indítványozó 2014. február 19-én, az érvényben levő 16/2013. (II. 28.) EMMI rendelet alapján benyújtott **tankönyvvé nyilvánítás meghosszabbítás iránti kérelmeit az Oktatási Hivatal elutasította**.

I.2. Nemzeti Hitvallás – jó élet, biztonság, rend, igazság, szabadság kiteljesítése

Az Ntt., az Ntt. Vhr., ill. az EMMI rendelet Indítványozó által kifogásolt jogszabályi rendelkezései **a szabadság kiteljesítésének Alaptörvényben biztosított nemzeti vállalásával ellentétben állnak**, hiszen azok - a tankönyvpiac jogszabályi rendelkezések szerinti monopolizációja, ill. a tankönyvkiadás államosítása – folytán **nem biztosítják a saját munkával létrehozott vagyon megtartásának jogát**.

A sérelmezett jogszabályi rendelkezések (Ntt. 3. § (1-4) bek, (11) bek, 7. § (4-5) bek.; Ntt. Vhr. 1. §-a; EMMI rendelet 2. § (2) bek., 19. § (3) bek.) folytán **beavatkozás történt Indítványozó javainak háborítatlan élvezetébe**. Az Indítványozó által sérelmezett intézkedés folytán Indítványozó **a tankönyvkiadási tevékenység folytatásához való jogát, vevőkörét** (mintegy 4000 iskolát, 150 ezer pedagógust, mintegy 1,2 millió tanulót) lényegileg **elveszített**, melynek következtében **árbevétele, eredménye nagymértékben csökkent**; Indítványozó **eszközei (szellemi termékei) lényegileg elértéktelenedtek**.

Az Ntt., az Ntt. Vhr., az EMMI rendelet rendelkezései, ill. a „javasolt kiadványok listá”jára vonatkozó intézkedés **Indítványozó, ill. a többi piaci kiadó számára a legminimálisabb jogvédelmet sem teszi lehetővé, ami egy demokratikus jogállamban joggal elvárható volna**.

I.3. Alapvetés B) cikk – demokratikus jogállamiság

Az Ntt., az Ntt. Vhr., ill. az EMMI rendelet Indítványozó által kifogásolt jogszabályi rendelkezései **a demokratikus jogállamiság követelményével ellentétben állnak**, hiszen azok teljességgel szükségtelenül, az emberi jogi, a szakmai és az etikai normákat felrúgva mind a valódi céljait, mind a módszereit tekintve a közoktatási rendszer központosításával rendkívül tisztességtelen módon **avatkoztak be a tankönyvkiadás és tankönyvellátás rendszerébe**.

Az Ntt. 3. § (1) bek-e alapján tankönyvként **kizárólag olyan könyv hozható forgalomba, amelyet az új törvény felhatalmazása alapján kiadott miniszteri rendelet alapján nyilvánítottak tankönyvvé, tehát a korábban tankönyvvé nyilvánított könyvek főszabályként tankönyvként nem hozhatók forgalomba**.

Az Ntt. 3. § (2) bek-e alapján a tankönyvjegyzékre **kizárólag a 3. § (1) bek-ben meghatározottaknak megfelelő tankönyv vehető fel, tehát a korábban tankönyvvé nyilvánított könyvek 2014. január 1. napját követően nem vehetők fel a tankönyvjegyzékre**.

Az Ntt. 3. § (3) bek-e alapján **tankönyvvé nyilvánítási kérelmet kizárólag a könyvkiadást folytató jogi személy, az OFI terjeszthet elő**.

Az Ntt. 3. § (4) bek-e szerint **a tankönyvjegyzék bármely évfolyam bármely tantárgya vonatkozásában kerettantervi tantárgyanként legfeljebb kettő tankönyvet tartalmazhat**. Ennek a két tankönyvnek **az új törvénynek megfelelően kifejlesztettnek kell lennie**.

Az Ntt. 7. § (4) bek-e 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**. Vagyis amennyiben a tankönyvjegyzéken megjelenik olyan tankönyv, amely az Ntt. alapján kerül tankönyvvé nyilvánításra, úgy az engedély automatikusan megszűnik. Az Ntt. **nem rendelkezik arról, hogy a piaci kiadónál, így Indítványozónál felmerült fejlesztési költségek, szolgáltatási,**

szakértői díjak vonatkozásában a Magyar Állam kártalanítaná a kiadókat, így Indítványozót.

Az EMMI rendelet 2. § (2) bek. a) pontja szerint **a tankönyvvé, pedagógus-kézikönyvvé nyilvánítási kérelmet** az Ntt. 3. § (3) bekezdésében meghatározott OFI nyújthatja be az Oktatási Hivatalhoz.

Az EMMI rendelet 2. § (2) bek. b) pontja szerint **a könyvkiadást folytató jogi személy a tankönyvvé, pedagógus-kézikönyvvé nyilvánítási kérelmet csak az Ntt. 7. § (2) bek-e szerinti nyilvános felhívás esetén nyújthatja be.**

Az EMMI rendelet 2. § (8) bek-e szerint *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 választott ki.*

Az EMMI rendelet 19. § (3) bek-e szerint *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.*

A fentiek szerint **az Állam** meglévő, tartósan kialakult, régóta működő – és egyébiránt államilag korábban egyébként is szabályozott – **piaci viszonyokba avatkozott be, drasztikus piacszűkítő és monopolizáló intézkedéssel, mindennemű szakmai szempontot nélkülözve.** Az Állam a radikális piacszűkítő 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. Az érintett piaci szereplők korábbi évek tapasztalatára és a korábban hosszú időn keresztül stabil jogszabályi körülményekre tekintettel eszközölt korábbi fejlesztései teljességgel elértéktelenedettek, azok nemhogy hasznot, hanem veszteséget eredményeztek, ill. eredményeznek, még a ráfordítási költséget sem termelték, ill. termelik meg.

Az Állam első körben átdolgoztatta a könyveket, majd ezt követően leszűkítette azok rendelkezhetőségét. Az Állam ezen magatartásával a jóhiszemű kiadókat alapos okkal indított olyan magatartásra, melyből a kiadóknak, ill. Indítványozónak önhibájukon kívül károsodást okozott.

A sérelmezett jogszabályi rendelkezések **súlyosan sértik** Indítványozónak az Alaptörvényben biztosított jogait. Indítványozó jogsérelme, ill. jogfosztottsága kapcsán semminemű kártalanítást nem kapott, a Magyar Állam és a magyar jogrendszer egyebekben **nem biztosít hatékony jogorvoslatot** Indítványozó számára.

Az Ntt. a rövid, a megszavazástól számított 14 napos, a kihirdetésétől számított 10 napos határidőn belüli, 2014. január 1-jei hatálybalépésével; az Ntt. Vhr. 2013. december 29-i kihirdetésétől számított 2 napos határidőn belüli, 2014. január 1-jei hatálybalépésével; ill. az EMMI rendelet a 2014. március 12-i kihirdetését követő, 2014. március 13. napján történő hatálybalépésével az érintettek, ekként Indítványozó számára **a jogszabályok alkalmazására való felkészülésre nem biztosított kellő időt.**

A 2013. december 17. napján elfogadott Ntt. 7. § (5) bek-e **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 benyújtottak jóváhagyásra.** Ez az Indítványozó esetében a benyújtott 63 kiadvány közül 34-et érintett, ezen 34 leállított eljárású könyvhöz kapcsolódóan a korábbi tanévben Indítványozó kb. 750.000 példányt

értékesített. Valójában a hatás ennél sokkal nagyobb, hiszen ha egy sorozatból egy kötet hiányzik, az az egész sorozatot elértékteleníti.

Az Ntt. a folyamatban lévő tankönyvvé minősítési eljárásokat - lényegileg visszamenőleges hatállyal - azonnal megszüntetette, a hónapokkal korábban megkezdett kiadói fejlesztéseket, illetve folyamatban levő minősítési eljárásokat leállította, melynek értelmében visszaható hatályú jogalkotás történt.

I.4. Alapvetés M) cikk – vállalkozás szabadsága

Az **OFI monopóliumának** a tankönyvfejlesztés és tankönyvkiadás terén történő **bevezetése** (Ntt. 3. § (2) bek., Ntt. Vhr. 1. § (1) bek. a) pont, EMMI rendelet 2. § (2) bek.) **diszkriminatív, ill. súlyosan sérti a vállalkozás szabadságát**, hiszen tankönyvfejlesztés, ill. tankönyvkiadás piacáról kizorítja a jelenleg ezeken a piacokon tevékenykedő vállalkozásokat, így Indítványozót is, és a jövőre vonatkozóan abszolút belépési korlátként hat az e piacra a későbbiekben belépni kívánó vállalkozásokra.

Az Állam az Ntt. bevezetésével magához vonta a tankönyvkiadást, mint gazdasági tevékenységet, ill. az ezen gazdasági tevékenység végzésére vonatkozó jogot, amely korábban liberalizált tevékenység volt, súlyosan és több vonatkozásban sérti a piaci szereplők, ekként Indítványozó vállalkozás szabadságához fűződő jogát.

I.5. Alapvetés M) cikk – tisztességes gazdasági verseny feltételeinek biztosítása

Az Állam **teljességgel visszaélészerű** magatartást tanúsított Az Állam jogalkotó, ill. közigazgatási szervei a **versenyszabályok hatékony érvényesülését gátló jogszabályokat** alkottak, ill. ilyen **intézkedéseket** hoztak.

Az Állam a Nemzedékek Tudása Tankönyvkiadó, ill. az Apáczai Kiadó megvásárlása révén vállalkozásként jár el, annak ellenére, hogy szabályozói feladatai is vannak.

A Nemzedékek Tudása Tankönyvkiadó Zrt-nek, ill. az Apáczai Kiadó Kft-nek, továbbá az OFI számára az Állam által adott **különleges jogok**, az ezen vállalkozások számára **olyan törvényi** (Ntt. 3. § (1-4) bek., 3. § (11) bek., 7. § (4-5) bek.; Ntt. Vhr. 1. §), **rendeleti** (EMMI rendelet), ill. **közigazgatási eszközzel** („szűkített lista”) **nyújtott előnyök**, amelyek Magyarországon a **tankönyvkiadásra feljogosított vállalkozások számát** kettőre, ill. annál többre **korlátozta** olyan kritériumok alapján, amelyek **nélikülözik a tárgyilagosság, arányosság és a diszkriminációmentesség biztosítását**.

Az Állam ezen kiadókat **nem objektív és nem megkülönböztetésmentes kritériumok** alapján jelölte ki. Az Állam által alkalmazott **szűkített lista** bár jogi kötelező erővel nem rendelkezik, ugyanakkor **képes** hatás kifejtésére és a **verseny korlátozására**, ill. **torzítására**. Az Állam által elfogadott intézkedés **befolyásolja a Nemzedékek Tudása Tankönyvkiadó Zrt, az Apáczai Kiadó Kft., ill. az OFI mint közvállalkozások magatartását**. A **különleges jogok** **nyújtása**, ill. azok gyakorlása **versenykorlátozó**, az **piaci erőfölényes helyzethez**, ill. **azzal való visszaéléshez vezet**.

Az Állam által létrehozott **kiváltságos rendszer** **ténylegesen akadályozza a reá bízott tankönyvkiadói feladat megfelelő színvonalú ellátását**, a **tankönyv kereskedelem fejlődését**, hiszen **ténylegesen nem biztosít jobb színvonalú, olcsóbb, hatékonyabb ellátást**, ill. **torzítja a verseny szokásos feltételeit**.

I.6. Szabadság és felelősség I. cikk (1) bekezdés – alapvető jogok tiszteletben tartása

Az Alaptörvény az alapvető jogok érvényesülése biztosítékainak megjelenítését kiemelt jelentőségű alaptörvényi rendelkezéseknek tekinti, amelyek alapvetően meghatározzák az állam és az egyének viszonyát.

Indítványozó alapvető jogainak érvényesülése a sérelmezett jogszabályi rendelkezések folytán – a kérelemben, ill. a jelen beadványban foglaltak szerint – nem biztosított.

I.7. Szabadság és felelősség I. cikk (2) bekezdés – alapvető egyéni és közösségi jogok elismerése

Indítványozó alapvető jogai, azok tiszteletben tartása és védelme a sérelmezett jogszabályi rendelkezések folytán – a kérelemben, ill. a jelen beadványban foglaltak szerint – nem biztosított.

I.8. Szabadság és felelősség I. cikk (3) bekezdés – az alapvető jogok korlátozhatóságának keretei

A sérelmezett jogszabályi rendelkezések (Ntt. 1. § (4) bek-e, 3. § (1), (2), (3), (4), (6), ill. (11) bek-e, 7. § (2), (3), (4), (5), ill. (6) bek-e; Ntt. Vhr. 1. §-a; EMMI rendelet 2. § (2), (8) bek-e, 5. § (5), (6), (7) bek-e, 19. § (3) bek-e, 28. § (1), (2) bek-e, 29. § (1) bek-e, 30. § (2) bek-e, ill. 38. §-a) kapcsán **a korlátozás feltételei nem állnak fenn**, tekintettel arra, hogy – a kérelemhez csatolt jogszabályok közérdek-ellenességét alátámasztó összefoglalóban foglaltak szerint – **nem áll fenn másik alapvető jog, alkotmányos érték vagy cél érvényesülésének szükségessége, vagy a közérdek miatt fennálló szükségesség.** A sérelmezett jogszabályi rendelkezések bevezetését **sem oktatásszakmai szempontok, sem gazdaságossági szempontok nem támasztják alá**, ekként a korlátozással elérni kívánt cél fontossága **nem áll arányban az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlyával.**

I.9. Szabadság és felelősség X. cikk (1) bekezdés – a lehető legmagasabb szintű tudás megszerzéséhez fűződő jog, a tanulás és tanítás szabadsága

A nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvény (Nkt.) 63. §-a szabad, szakmai alapú tankönyvválasztást biztosít. A választék **szűkítésének módját a törvény nem rögzíti**, nem szerepel benne, hogy az szakmai alapon történne, melynek következtében **sérül az alaptörvényben biztosított a legmagasabb szintű tudáshoz, a tanuláshoz, valamint a tanítás szabadságához való jog.** Két könyv egyébként sem biztosítja minden gyerek számára a lehető legjobb választékot. A törvény nem rögzíti, hogy a választék szűkítése során szakmai okok miatt a felmenő rendszerű bevezetést, illetve kivezetést kell alkalmazni. Emiatt **a pedagógus nem tud megfelelni** az Nkt. 62. § (1) bek-ben meghatározott **alapvető feladatának, ill. különös köteletségének, továbbá nem tud élni az itt biztosított jogával.**

A tankönyvválaszték fenntartói szűkítésével, valamint a tankönyvválaszték e törvényben rögzített (hosszabb távon) állami könyvekre való szűkítésével **sérül a 2011. évi CXCV. törvény (Nkt.) 62., 63. §-ban biztosított szabad, szakmai alapú tankönyvválasztás biztosításához fűződő jog ill. a legmagasabb szintű tudás megszerzéséhez, a tanuláshoz, valamint a tanítás szabadságához való jog.** A szülőket állami könyvek megvásárlására kötelezik.

Az állami fenntartású iskolákba járó diákok szüleinek tehát **kötelező lesz az állami könyveket venni még akkor is, ha az iskola szakmai munkaközössége nem azt tartja a legjobbnak, ez pedig a diákok érdeke miatt szakmailag és jogilag is aggályos.**

A tankönyvkínálat szűkítését **semmilyen szakmai vizsgálat nem előzte meg**, semmilyen felmérés nem készült, hogy kettő tankönyv elegendő-e az Alaptörvényben rögzített **lehető legmagasabb szintű tudás megszerzéséhez fűződő jog** biztosításához.

A **nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvény (Nkt.) 62-63. §-a** garantálja a pedagógusoknak a **módszereik és taneszközeik szabad megválasztását**, ezt két tankönyv nyilvánvalóan **nem biztosítja**, különösen akkor, ha a pedagógusok által kipróbált, gyakorlatban eredményesen használt tankönyvek nem kerülnek be a választható könyvek közé.

Semmilyen kutatás **nem igazolta**, a nagyobb kínálat **hátrányosabb** lenne a diákok számára szükséges taneszközök kiválasztásában. Sőt a kutatások azt bizonyítják, hogy a diákok fejlődésének **sokféle egyéni útja** létezik, ehhez a **taneszközök sokfélesége éppen előnyt jelenthet**. Semmilyen nemzetközi példa nincs arra, hogy a szűkebb tankönyvválaszték jobb eredményeket biztosítana a nemzetközi felméréseken.

Az új EMMI rendelet 2. § (2) bek-e még **az Ntt-vel is ellentétes**, ill. azzal nincs összhangban, hiszen a **kiegészítő kiadványok** (atlasz, feladatgyűjtemény, munkafüzetek, szöveggyűjtemény, digitális tananyag, szótár, kislexikon) **vonatkozásában az Ntt. 3. § (4) bek-e lehetőséget biztosít kettőnél több kiadvány tankönyvjegyzéken való szereplésére**. Ilyen típusú **kiegészítő kiadványok benyújtására** azonban nincs lehetőség, **kizárólag miniszeri felhívás esetén**. Mivel ezek a kiegészítő kiadványok a legalkalmasabbak a tehetséggondozásra, felzárkóztatásra, differenciálásra, így ezen rendelkezés **az Alaptörvényben rögzített legmagasabb szintű tudás megszerzéséhez fűződő jogot sérti**.

A szűkített listára vonatkozó levéllel kapcsolatban Indítványozó megjegyyezni kívánja, hogy amennyiben a fenntartó a tankönyvrendeléseknél előre közli, hogy egyetértésének mi a feltétele, akkor az nem egyetértésnek, hanem előírásnak minősül, mely sérti az Nkt-ben biztosított szabad, szakmai alapú tankönyvválasztás törvényben biztosított jogát.

Az EMMI rendelet 30. § (2) bek-e **nevetséges és komolytalan**, hiszen a **szülők csupán a könyvek tömegét véleményezhetik**.

Korábban – a 16/2013. (II. 28.) EMMI rendelet által 2013. szeptember 1. napján hatályon kívül helyezett – a tankönyvvé nyilvánítás, a tankönyvtámogatás, valamint az iskolai tankönyvellátás rendjéről szóló 23/2004. (VIII. 27.) OM rendelet 17. § (2) bek-e szerint a **szülők véleményezési joggal bírtak** az Oktatási Hivatal előtt a **tankönyv gyakorlati bevétele vizsgálatának során**, ill. a 22. § értelmében **véleményezési joggal bírtak az iskolai tankönyvtámogatás rendjének meghatározásában**.

Korábban – a tankönyvtörvény által 2014. január 1. napján hatályon kívül helyezett – a tankönyvpiac rendjéről szóló 2001. évi XXXVII. törvény 8. §-a szerint az iskola igazgatójának az **iskolai tankönyvrendelés elkészítéséhez be kellett szereznie az iskolai szülői szervezet véleményét**, ill. a 29. § (3) bek-e értelmében a **szülői szervezet egyetértési jogot gyakorolhatott az iskolai tanulók tankönyvtámogatása megállapításának, az iskolai tankönyvellátás megszervezésének, a tankönyvrendelés elkészítésének helyi rendjének meghatározásában**.

Vagyis a szülők a korábbi jogi szabályozás alapján **széleskörű jogosítványokkal rendelkeztek, melyektől** - az EMMI rendelet, ill. a tankönyvtörvény által – egyszerűen megfosztásra kerültek.

I.10. Szabadság és felelősség XII. cikk (1) bekezdés – a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához, a vállalkozáshoz való jog

A sérelmezett jogszabályi rendelkezések (Ntt. 3. § (1-4) bek, (11) bek, 7. § (4-5) bek.; Ntt. Vhr. 1. §-a; EMMI rendelet 2. § (2) bek., 19. § (3) bek.) sértik a foglalkozás szabad megválasztásának jogát, hiszen **az új jogszabályi rendelkezések hatálybalépésével megszűnik az a foglalkozás, ill. gazdasági tevékenység, amelyet a tankönyvkiadói piac jelenlegi szereplői az elmúlt évtizedekben folytattak, helyüket egyetlen szereplő, az OFI veszi át.**

Indítványozó a sérelmezett jogszabályi rendelkezések következtében kényszerűen **elveszíti a foglalkozás, tankönyvkiadásra vonatkozó gazdasági tevékenység gyakorlásához való jogát**, melyet 23 éves gyakorlatuk, szerzői, referensei, szakemberei biztosítottak.

I.11. Szabadság és felelősség XIII. cikk (1), (2) bekezdés – tulajdonhoz való jog

A sérelmezett jogszabályi rendelkezések (Ntt. 3. § (1-4) bek, (11) bek, 7. § (4-5) bek.; Ntt. Vhr. 1. §-a; EMMI rendelet 2. § (2) bek., 19. § (3) bek.) azáltal, hogy monopolizálják a tankönyvfejlesztési és tankönyvkiadási tevékenységet, **kiszorítják a piacon jelenleg tevékenykedő vállalkozásokat, egyúttal ezen vállalkozások tulajdonát korlátozzák.**

A sérelmezett jogszabályi rendelkezések nemcsak a tevékenységük tekintetében fosztják meg tulajdonuktól a tankönyvkiadókat. Tulajdonelvonást valósít meg ugyanis azáltal is, hogy a tevékenységük megszüntetése révén jelentősen csökkenti a befektetéseik értékét.

A sérelmezett jogszabályi rendelkezések folytán **beavatkozás történt a tankönyvkiadók, ekként Indítványozó javainak háborítatlan élvezetébe.** A sérelmezett jogszabályi rendelkezések folytán Indítványozó **a tankönyvkiadási, tankönyvforgalmazási tevékenység folytatásához való jogát, vevőkörét** (mintegy 4000 iskolát, 150 ezer pedagógust, mintegy 1,2 millió tanulót) lényegileg **elveszített**, melynek következtében **árbevétele, eredménye nagymértékben csökkent**; Indítványozó **eszközei (szellemi termékei) lényegileg elértéktelenedtek.**

Indítványozónak az állami kerettanterv módosítás folytán eszközölt **átdolgozásai, fejlesztései** Indítványozónak nemhogy megtérülést, hanem **károsodást okozott**; Indítványozó a kifogásolt intézkedés kapcsán munkavállalói létszámának leépítésére, végkielégítés fizetésére kényszerül; Indítványozó a kifogásolt intézkedés kapcsán **ügyfélkörét, vezető piaci szerepét, megítélését, good-will-jét, üzleti hírnevét, jóhírnevét elveszíti.**

Az Állam tankönyvpiacra történő beavatkozása teljességgel szükségtelen volt, hiszen **a meglévő tankönyvpiacra tényleges verseny volt.** A tankönyvvé nyilvánítás folyamata államilag szabályozott központosított közigazgatási eljárás keretében zajlott, a tankönyveknek a központilag meghatározott nemzeti alaptantervnek, ill. kerettantervnek kellett megfelelnie, emellett az Állam a tankönyvek fogyasztói árát maximalizálta. Ezen körülményekre is tekintettel **nem volt olyan közérdek, amelyre tekintettel a beavatkozás arányban állónak minősíthető az Állam által állítólagosan elérni kívánt célhoz képest.** Az arányosság követelménye **nem állt fenn az állítólagosan közérdekből alkalmazott eszközök és a méltányolandó magánérdek között, melynek következtében a tankönyvkiadókat, ekként Indítványozót aránytalan hátrány érte.** Az államosítás során Indítványozó kártalanítása teljességgel mellőzésre került, sőt Indítványozó kártérítési igényeitől is megfosztott.

Az Állam, ill. a hatóságok a tankönyvkiadás államosítása kapcsán egyfajta „indirekt kisajátítás”-t végeztek, **a beavatkozás nem törvényben meghatározott feltételek szerint ment végbe, a kártalanítást pedig teljes egészében mellőzték.**

Az Állam ezen magatartása **méltánytalan előnyt okozott, nem teremtett megfelelő egyensúlyt az egyéni és a közérdek között, az előreláthatóság és a jogbiztonság hiányához vezetett.**

Az a tény, hogy az Állam monopolizált és államosított egy innovatívan kialakított tankönyvkiadási tevékenységet, sok szempontból súlyosan sérti a tankönyvkiadók és a tankönyvkiadói iparág befektetőinek szerzett jogait és jogos elvárásait. A **tulajdon elvonása az annak értéke után ésszerűen járó összeg megfizetése nélkül aránytalan beavatkozásnak minősül**, a kárpótlás teljes hiánya a tulajdonhoz való jog sérelmével jár.

A tankönyvtörvény, a tankönyv rendelet, ill. a „javasolt kiadványok listá”ja kapcsán a magyar jog Állammal szembeni kártérítésre vonatkozó szabályai, ill. az államigazgatási szervek hatásköre **Indítványozó számára a legminimálisabb jogvédelmet sem teszik lehetővé, ami egy demokratikus jogállamban joggal elvárható volna.**

I.12. Szabadság és felelősség XV. cikk (1), (2) bekezdés – törvény előtti egyenlőség, jogképeség, megkülönböztetés tilalma

A sérelmezett jogszabályi rendelkezések jogtalannak minősülő **megkülönböztetései** a józan ész alapján is **nyilvánvalóak**, azok a tankönyvkiadók, mint jogi személyek között **önkéntes különbségtételt** alkalmaz. A sérelmezett jogszabályi rendelkezések a tankönyvkiadók, ekként **Indítványozó kiadványait önkényesen, ésszerű indokok nélkül megfosztja a szabad választhatóságtól**, így a tankönyvkiadók, ekként Indítványozó – a hasonló helyzetben lévő Nemzedékek Tudása Tankönyvkiadó Kft.-hez, ill. az Apáczai Kiadó Kft.-hez képest – **aránytalanul eltérő bánásmódban** részesülnek.

A fenti **megkülönböztetés semmilyen elfogadható szakmai, egyéb érveléssel nem alátámasztott**. Az Állam – Indítványozó többszöri kérése ellenére – nem tudott elfogadható magyarázattal szolgálni abban a tekinteten, hogy miért hozta az Indítványozó – egyébként esetenként népszerűbb, ill. esetenként olcsóbb - kiadványait hátrányosabb helyzetbe és miért preferálta a Nemzedékek Tudása Tankönyvkiadó Kft., ill. az Apáczai Kiadó Kft. – esetenként kevésbé népszerűbb, ill. drágább – kiadványait; holott ezen kiadók a tankönyvkiadás piacán Indítványozóéval azonos, összehasonlítható helyzetben lévőknek minősülnek.

Az Ntt. 3. § (6) bek-e a gyakorlatban **diszkriminatív**, hiszen **kísérleti tankönyvfejlesztésben kizárólag az OFI vehetett részt**, jelentős összegű közpénz felhasználásával.

Az EMMI rendelet 2. § (2) bek-e Indítványozó álláspontja szerint **diszkriminatív**, mert az **Oktatáskutató és Fejlesztő Intézetén kívül a többi tankönyvkiadó csak nyilvános felhívás esetén nyújthat be könyvet jóváhagyásra.**

Az EMMI rendelet 2. § (8) bek-e **diszkriminatív**, hiszen a **miniszteri pályázatban kiválasztott könyvekre nem vonatkoznak** a más könyvekre a 2. §-ban előírt **formai és jogi követelmények**. Egyebekben sehol sem került szabályozásra a miniszteri pályázat szakmai és egyéb szempontrendszer, feltételei.

Az EMMI rendelet 5. § (5)-(7) bek-ei a korábbi jogi szabályzásban nem szerepeltek, ezen rendelkezés valószínűsíthetően **az OFI érdekében készült**, annak érdekében, hogy ha nem készülne el időben a fejlesztéssel, akkor több kötetre bontva jelentethesse meg, hogy ne csússzon ki a határidőből. Mivel csak az állami tulajdonban lévő kiadók számára van lehetőség a tankönyvvé nyilvánításra, így a jogszabály ezen új eleme **diszkriminatívnak** minősül.

Az EMMI rendelet 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. **Diszkriminatív**, hogy mindez az államosítással párhuzamosan került bevezetésre, egyértelműen az OFI-nak és a két államosított kiadónak kedvezve.

A „Javasolt kiadványok listája” kizárólag az állami fenntartású intézményekre vonatkozik, vagyis a megkülönböztetés tetten érhető az állami, ill. a nem állami fenntartású (egyházi, alapítványi, magán, egyéb) iskolák között is. Vagyis az Állam a sérelmezett magatartásával a kiadókon túlmenően indokolatlan különbséget tesz az állami, ill. a nem állami iskolák között, ezáltal az odajáró gyerekek, ill. szüleik között is.

II. Indítványozó érintettségének, a támadott rendelkezések alkalmazásával, illetve hatályosulásával összefüggő jogsérelmének igazolása

2013. decemberéig a közoktatást, ill. a közoktatási tankönyvek piacát a közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény, a tankönyvpiac rendjéről szóló 2001. évi XXXVII. törvény, ill. a tankönyvvé nyilvánítás, a tankönyvtámogatás, valamint az iskolai tankönyvellátás rendjéről szóló 23/2004. (VIII. 27.) OM rendelet szabályozták. Ezen jogszabályok értelmében bármely kiadó, ekként Indítványozó is kérhette könyve tankönyvvé nyilvánítását.

Indítványozónak az Oktatási Hivatal mellékelten csatolt TKV/1765-2/2014. ügyiratszámú 2014. január 20. napján kelt határozata szerint **343 db kiadványa** került a **tankönyvjegyzékre felvételre**.

Az Ntt. 3. § (1-4) bek-e, az Ntt. Vhr. 1. §-a, ill. az EMMI rendelet 2. § (2) bek-nek rendelkezései folytán tankönyvként kizárólag olyan könyv hozható forgalomba, amelyet az új törvény felhatalmazása alapján kiadott miniszteri rendelet alapján nyilvánítottak tankönyvvé, tehát **a korábban tankönyvvé nyilvánított könyvek főszabályként tankönyvként nem hozhatók forgalomba**. A tankönyvjegyzékre kizárólag az Ntt. 3. § (1) bek-ben meghatározottaknak megfelelő tankönyv vehető fel, tehát **a korábban tankönyvvé nyilvánított könyvek 2014. január 1. napját követően nem vehetők fel a tankönyvjegyzékre**. Tankönyvvé nyilvánítási kérelmet kizárólag a könyvkiadást folytató jogi személy, az OFI terjeszthet elő. A tankönyvjegyzék bármely évfolyam bármely tantárgya vonatkozásában kerettantervi tantárgyanként **legfeljebb kettő tankönyvet tartalmazhat**. Ennek a két tankönyvnek az új törvénynek megfelelően kifejlesztettnek kell lennie.

Indítványozó, ill. a többi piaci kiadó kiadványai a „javasolt kiadványok listájára” **nem, ill. csak elenyésző arányban kerültek fel, a kiadványok értékesíthetősége** - a sérelmezett jogszabályi rendelkezések (Ntt. 3. § (1-4) bek, (11) bek, 7. § (4-5) bek.; Ntt. Vhr. 1. §-a; EMMI rendelet 2. § (2) bek., 19. § (3) bek.) folytán folyamatosan lejáró és a jogszabályi rendelkezések következtében nem meghosszabbítható tankönyvi engedélyezések folytán **folyamatosan csökken**. Indítványozó a jogszabályi rendelkezések folytán a **2015. évtől várható veszteségek miatt várhatóan** – a többi piaci kiadóhoz hasonlóan - **kiadói tevékenységének beszüntetésére kényszerül**.

Az Ntt. rendelkezéseit – az Ntt. 1. § (1) bek-e szerint – **Indítványozó kiadványainak piacán, Magyarország területén** az általános iskolában, gimnáziumban, szakközépiskolában, szakiskolában, alapfokú művészeti iskolában, gyógypedagógiai, konduktív pedagógiai nevelési-oktatási intézményben, továbbá a nemzetiségi oktatást végző iskolában - 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 tankönyvvvel, pedagógus-kézikönyvvvel való ellátásában közreműködő természetes és jogi személyekre, valamint ezek jogi személyiség nélküli szervezeteire **kell alkalmazni**.

Az **EMMI rendelet hatálya** – a rendelet 1. § (1) bek-e szerint - az Ntt. 1. § (1) bek-ben meghatározott természetes és jogi személyekre terjed ki.

Az **Ntt. Vhr. 1. § (1) bek-e** szerint a Kormány az Ntt-ben foglalt feladatok ellátására az ott meghatározott szerveket jelölte ki.

Indítványozó az alaptörvény-ellenes jogszabály által érintett **tankönyvkiadói tevékenységet végző** Magyarországon bejegyzett, törvényesen működő, jogi személyiséggel rendelkező **gazdasági társaság** (szervezet), melynek igazolására kérelméhez csatolta **cégkivonatát**, ill. az **ügyvezető nyilatkozatát**.

A fentiekben leírtak alapján Indítványozó **érintettsége** megfelelően alátámasztott.

III. A jogsérelem orvoslására szolgáló jogorvoslati eljárás hiánya

Az Ntt., ill. az Ntt. Vhr. kapcsán a régi Ptk. rendelkezései az irányadóak.

A Legfelsőbb Bíróság joggyakorlata szerint **a jogalkotásra, mint az általános és absztrakt magatartási szabályok létrehozására irányuló tevékenységre és a hozzá kapcsolódó felelősségre kizárólag a közjog (alkotmányjog) szabályai vonatkoznak**, amelyek **jelenlegi jogunkban immunitást biztosítanak a jogalkotó számára**. A jogszabály hatálybalépésével esetleg bekövetkezett károsodás önmagában **nem keletkeztet a jogalkotó és a károsult között kötelmi jogviszonyt**, és ilyen értelmű jogszabályi rendelkezés hiányában a sérelmek jóvátételére (a jogalanyok kárpótlására) a polgári jogi kárfelelősségnek a Ptk. 339. §-ának (1) bekezdésében foglalt szabályai **sem alkalmazhatók**. (Legfelsőbb Bíróság Pfv. X. 21.632/1997. – EBH 1999. 14.)

Az Alkotmánybíróság az alkotmányellenesnek ítélt jogszabályt hatálybalépésének idejére visszamenő hatállyal is megsemmisítheti. Felmerülhet ezért az a kérdés, hogy ilyen esetben a hatálybalépés után, de a megsemmisítés előtt tett intézkedéssel okozott kárért felel-e a jogalkotó. A Legfelsőbb Bíróság **határozata szerint az alkotmányellenes jogszabály hatálybalépésével esetleg bekövetkező károsodás nem keletkeztet polgári jogi viszonyt a jogalkotó és a károsult között, következésképpen a polgári jogi felelősség szabályai sem alkalmazhatóak** (Legfelsőbb Bíróság Pfv. X. 23.120/1993. – BH1994. 312.).

Ha az Alkotmánybíróság a jogszabályt nem visszamenőleges hatállyal semmisíti meg, hanem határozatának kihirdetésével kezdődő hatállyal, a korábban tett hatósági intézkedések miatt a jogalkotó kártérítési felelőssége nem állapítható meg. Az alkotmánybírósági határozatból ugyanis az következik, hogy a múlta vonatkozóan nem kívánta érinteni a már keletkezett jogviszonyokat (Legfelsőbb Bíróság Pf. III. 20.827/1993. - BH 1994. 34.).

Az EMMI rendelet kapcsán az új Ptk. rendelkezései az irányadóak. Az új Ptk. tervezetében szerepelt a jogalkotással okozott kártérítés felelősségi alakzata, azonban az az új Ptk-ba nem került be, ennek okán **az új Ptk. alapján sem lehetséges az indítványozói igényérvényesítés**.

IV. Adatkezelésre vonatkozó nyilatkozat, egyéb

Indítványozó az Abtv. 52. § (5) bek-ben, ill. az Alkotmánybíróság ügyrendjéről szóló 1001/2013 (II. 27.) AB Tü. Határozat 56. § (2) bek-ben foglaltak alapján akként nyilatkozik, hogy **adatai zártan kezelését kéri, Indítványozó személyes adatai nyilvánosságra hozatalához nem járul hozzá.**

Indítványozó tájékoztatja a Tisztelt Alkotmánybíróságot, hogy az ügyben **bírószági eljárás, ekként felülvizsgálati, ill. perújítási eljárás nincs folyamatban.**

A megsemmisíteni kért jogszabályi rendelkezések 2014. január 1-jén (Ntt., Ntt. Vhr.), ill. 2014. március 13-án léptek hatályba, ekként az Abtv. 30. § (1) bek-ben meghatározott az alkotmányjogi panasz benyújtására nyitvaálló határidő az alaptörvény-ellenes jogszabályok hatálybalépésétől számított száznyolcvan napon belül, azaz 2014. június 29., ill. 2014. szeptember 9. napján járnak le. Indítványozó 2014. június 19. napján kelt kérelme – a visszaérkezett tértivevény tanúsága szerint - a száznyolcvan napos határidőn belül, 2014. június 27. napján beérkezett az Alkotmánybírósághoz.

V. Indítvány

Indítványozó a 2014. június 19. napján kelt kérelemben (ill. korábbiakban csatolt mellékleteiben), ill. a jelen beadványban (és mellékleteiben) foglaltak alapján kérelmezi a Tisztelt Alkotmánybíróságot, hogy a nemzeti köznevelés tankönyvellátásáról szóló **2013. évi CCXXXII. törvény (Ntt.) 1. § (4) bek-nek, 3. § (1), (2), (3), (4), (6), ill. (11) bek-nek, 7. § (2), (3), (4), (5), ill. (6) bek-nek; a 2013. évi CCXXXII. törvény (továbbiakban Ntt. Vhr.) egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról, valamint a tankönyvellátásban közreműködők kijelöléséről szóló 501/2013. (XII. 29.) Korm. rendelet 1. §-nak; valamint a tankönyvvé, pedagógus-kézikönyvvé nyilvánítás, a tankönyvtámogatás, valamint az iskolai tankönyvellátás rendjéről szóló 17/2014. (III. 12.) EMMI rendelet 2. § (2), (8) bek-nek, 5. § (5), (6), (7) bek-nek, 19. § (3) bek-nek, 28. § (1), (2) bek-nek, 29. § (1) bek-nek, 30. § (2) bek-nek, ill. 38. §-nak Alaptörvénnyel való összhangját – az Alaptörvény 24. cikk (2) bek. c) pontja alapján - vizsgálja felül, ezen jogszabályi rendelkezések alaptörvény-ellenességét állapítsa meg, ill. – az Alaptörvény 24. cikk (3) bek. a) pontja, ill. az Abtv. 52. § (1b) f) pontja alapján - ezen jogszabályi rendelkezéseket semmisítse meg.**

Melléklet:

- 1 pld. javasolt kiadványok listája („szűkített tankönyvlista”)
- 1 pld. Oktatási Hivatal meghosszabbítási kérelmet elutasító levél
- 1 pld. Oktatási Hivatal határozata 343 db kiadvány tankönyvjegyzékre történő felvételtől

Szeged, 2014. augusztus 11.

