

Magyarország Alkotmánybírósága
1015 Budapest, Donáti u. 35-45.
1535 Budapest, Pf. 773.

Tárgy: alkotmányjogi panaszra vonatkozó indítvány

Tisztelt Alkotmánybíróság!

személyes beadvány!

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG	
Ügyszám:	W/3474-0/2012
Érkezett:	2012 OKT 09.
Példány:	1
Melléklet:	17 db
Kezelőiroda:	PL

Az Alaptörvény 24. cikkének (2) bekezdés c) pontjában nevesített, Magyarország Alaptörvényének átmeneti rendelkezései 22. cikkében pontosított az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (továbbiakban az „Abtv.”) 26. § (1) és (2) bekezdésében biztosított alkotmánybírói hatáskör és ugyancsak az Abtv. 26. § (1) és (2) bekezdésében foglalt indítványozói jogosultság alapján, az Abtv. 51. § (2) bekezdésében foglalt rendelkezés miatt jogi képviselőnk útján, az alábbiak szerint előterjesztett, **alkotmányjogi panaszra** vonatkozó

i n d í t v á n y t

nyújtunk be.

Kérjük a tisztelt Alkotmánybíróságot, hogy

i) a Magyarország 2012. évi költségvetését megalapozó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CLXVI. törvény (a „Módosító Törvény”) I. fejezetének 14. §-ában foglalt, a tankönyvpiac rendjéről szóló 2001. évi XXXVII. törvényt módosító rendelkezések; illetve

ii) a tankönyvpiac rendjéről szóló 2001. évi XXXVII. törvény módosításáról szóló 2012. évi CXXV. törvény (a „Második Módosító Törvény”) 4.§-ában az alábbi szövegrész:

„(6) A tankönyvek országos megrendelése, beszerzése és az iskoláknak történő eljuttatásának megszervezése, valamint a tankönyvek vételárának iskoláktól való beszedése (a továbbiakban: tankönyvellátás) állami közérdekű feladat, amelyet az állam a Könyvtárellátó Kiemelten Közhasznú Nonprofit Korlátolt Felelősségű Társaságon (a továbbiakban: Könyvtárellátó) keresztül lát el. A Könyvtárellátó biztosítja, hogy a tanuló legfeljebb a jegyzékben feltüntetett legmagasabb fogyasztói áron (a továbbiakban: iskolai terjesztési áron) jusson hozzá a tankönyvhöz. Az iskola biztosítja, hogy a tanuló az iskolai tankönyvellátás keretében jusson hozzá a tankönyvhöz, a 8/A.§-ban foglaltak szerint. Az iskolai terjesztési ár tartalmazza az általános forgalmi adó összegét is.”

(a továbbiakban a Módosító Törvény és a Második Módosító Törvény rendelkezései együtt hivatkozva, mint az „Új Szabályozás”) alaptörvény-ellenességét szíveskedjen megállapítani, és a megnevezett rendelkezéseket, illetve a tankönyvpiac rendjéről szóló 2001. évi XXXVII. törvénynek az Új Szabályozás által módosított rendelkezéseit visszaható hatállyal szíveskedjen megsemmisíteni.

Az Új Szabályozás a tankönyvpiac rendjéről szóló 2001. évi XXXVII. törvény alábbi rendelkezéseit módosította: 4.§ (6) bekezdése, 8.§ (12) illetve (13) bekezdései, 8/A.§, 8/B.§ (1)-(3) bekezdései, 8/C.§ (1) illetve (2) bekezdései, 8/F.§.

INDOKOLÁS

I.

1. Az Országgyűlés 2011. november 28. napján fogadta el a Módosító Törvényt, amely 2011. december 9. napján került kihirdetésre a Magyar Közlönyben. Az Országgyűlés 2012. július 12. napján fogadta el a Második Módosító Törvényt, amely 2012. július 24. napján került kihirdetésre a Magyar Közlönyben. A Második Módosító Törvény érintett szakaszának szövege apróbb eltérésektől eltekintve szó szerint megegyezik a Módosító Törvény 14. § (1) bekezdésének szövegével. A Második Módosító Törvény nyilvánvalóan kodifikációs, jogszabály-szerkesztési okokból helyezte hatályon kívül az Első Módosító Törvény 14.§ (1) bekezdését és állapította meg helyette szinte ugyanazt a szöveget.

2. A tankönyvpiac rendjét érintő Új Szabályozás alapvetően átalakítja a tankönyvellátási rendszert, megszüntetve egy autonóm módon kialakult piaci szegmenst. A tankönyvellátást, mint piaci tevékenységet az 1990-es években autonóm módon, állami közrehatástól mentesen alakította ki néhány vállalkozó (sok esetben gyakorló pedagógus), a felmerülő piaci és társadalmi igényeknek megfelelően. Akik felismerték, hogy értéket teremthetnek azáltal, hogy a tankönyvek kiadóktól történő megrendelését, beszerzését és az iskoláknak történő eljuttatását – esetenként közbelső finanszírozással – lebonyolítják, hiszen így a közoktatási intézmények jelentős mennyiségű adminisztratív teher alól mentesülnek, a tankönyvellátás pedig kiszámíthatóvá, hatékonyabbá és olcsóbbá válik. Az új iparág kialakulása tehát nemcsak gazdasági, de társadalmi hasznot is hozott.

3. A tankönyvellátói piac az évek alatt fokozatosan koncentráldott, ahogy folyamatos beruházásokkal és innovációkkal néhány piaci szereplő több megyét is ellátó regionális szereplővé nőtt, képessé válva a méretgazdaságosságból adódó előnyök fokozott kiaknázására. A jelen alkotmányjogi panasz benyújtásának idején már 30-40 regionális terjesztő és 100-nál is több kisebb terjesztő látja el a tankönyv-kereskedelemmel kapcsolatos feladatokat Magyarországon. A legnagyobb terjesztők további regionális terjesztőket, illetve helyi kisvállalkozásokat is foglalkoztatnak, és erős piaci versenyben állnak egymással. Az iparág együttes éves árbevétele mintegy 16-17 milliárd Ft.

4. A tankönyvpiac komplex rendszer, amely a társadalom számos szegmensét foglalja magába: az államot, a kiadókat, a terjesztőket, az iskolákat, a tanárokat, a szülőket és természetesen, a tanulókat. Ennek a jól működő rendszernek egyes elemei vitathatatlanul hatással vannak egymásra. Bár a tankönyvpiac, szabályozott, az állam szerepe eddig kizárólag a szakmai felügyeletre, illetve a finanszírozásra terjedt ki¹. A tankönyvellátás jelenleg liberalizált, sui generis piaci tevékenység, amelynek a tankönyvpiac rendszerében betöltött szerepe vitathatatlan: az Új Szabályozás is elismeri² a terjesztő szükségességét a rendszerben. Nem hagyható figyelmen kívül továbbá, hogy a tankönyvfelelős tanároknak, illetve – alapítványaikon keresztül – az iskoláknak is fontos bevételi forrás a terjesztőktől kapott jutalék, amely egyáltalán nem elhanyagolható, figyelembe véve a közoktatás alulfinanszírozottságát.

¹ A tankönyvvé minősítés szabályainak meghatározásával, egyes tankönyvek árának maximálásával, illetve tankönyvtámogatások biztosításával a szülők és a tanulók részére.

² A Módosító Törvény 14.§ (1) bekezdése szerint ugyanis a tankönyvek országos megrendelése, beszerzése és az iskoláknak történő eljuttatásának megszervezése, valamint a tankönyvek vételárának iskoláktól való beszedése (a továbbiakban: tankönyvellátás) állami közérdekű feladat, amelyet az állam a Könyvtárellátó Kiemelten Közhasznú Nonprofit Korlátolt Felelősségű Társaságon (a továbbiakban: Könyvtárellátó) keresztül lát el.

5. Az Új Szabályozás tehát a tankönyvterjesztők által hosszú évek munkájával, innovatív, értékteremtő módon létrehozott, a tankönyvterjesztők megtakarításaiból és az általuk felvett hitelekkel finanszírozott beruházásokból felépített iparágat készül teljesen megszüntetni azáltal, hogy a tankönyvellátási tevékenység végzésére kizárólag az állami tulajdonú³ Könyvtárellátó Kiemelten Közhasznú Nonprofit Korlátolt Felelősségű Társaságot (a továbbiakban: „**Könyvtárellátó**”) jogosítja fel. Az Új Szabályozás mindezt a piacról kizárt terjesztők kártalanításának teljes mellőzésével kívánja elérni és úgy, hogy a jelen beadványunkban nem részletett, feltételezhető politikai indokokon felül a jelenlegi rendszer ilyen módon történő megváltoztatására nincs ésszerű gazdasági és jogpolitikai magyarázat.

6. Annak igazolására, hogy az Új Szabályozás nemcsak az egyes tankönyvterjesztőket, hanem a teljes tankönyvterjesztői iparágat hátrányosan érinti, fel kívánjuk hívni a tisztelt Alkotmánybíróság figyelmét arra a körülményre, hogy a jelen alkotmányjogi panasz benyújtói a tankönyv-kereskedelmi piac több mint 90 %-át képviselik (éves árbevételi adatokat figyelembe véve).

7. A fentiekre tekintettel és a későbbiekben részletesen kifejtett indokok alapján a jelen alkotmányjogi panasz benyújtói úgy vélik, hogy az Új Szabályozás alaptörvény-ellenes, és ezért kéri a megsemmisítését.

II.

8. Az Alaptörvénynek az Új Szabályozással érintett rendelkezései:

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.

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.

Q) cikk

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

T) cikk

Jogszabály nem lehet ellentétes az Alaptörvénnyel.

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 A Könyvtárellátó tulajdonosa, az egyedüli tag Magyar Nemzeti Vagyonkezelő Zártkörűen működő Részvénytársaságon keresztül a Magyar Állam.

(3) Az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. Alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelmében, 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.

XII. cikk

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

(2) Magyarország törekszik megteremteni annak feltételeit, hogy minden munkaképes ember, aki dolgozni akar, dolgozhasson.

XIII. cikk

(1) Mindenkinek 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.

III.

9. Hivatkozva a t. Alkotmánybíróság 21/2012. (IV. 21.) illetve a 22/2012. (V.11.) számú AB határozataira⁴, a jelen alkotmányjogi panaszban hivatkozni kívánunk azokra az érvekre, amelyeket az Alkotmánybíróság az Alaptörvény hatályba lépése előtt hozott határozataiban már kimunkált, figyelemmel a jelzett két határozatban kidolgozott alkalmazhatósági teszt követelményeire is.

⁴ A 22/2012 (V.11.) számú AB határozat a t. Alkotmánybíróság úgy foglalt állást, hogy „az Alkotmánybíróság feladata az Alaptörvény védelme. Az Alkotmánybíróság az újabb ügyekben felhasználhatja azokat az érveket, amelyeket az Alaptörvény hatálybalépése előtt hozott korábbi határozata az akkor elbírált alkotmányjogi kérdéssel összefüggésben tartalmazott, feltéve, hogy az Alaptörvény konkrét - az előző Alkotmányban foglaltakkal azonos vagy hasonló tartalmú - rendelkezései és értelmezési szabályai alapján ez lehetséges.

Az Alkotmánybíróság az egyes hatásköreiben eljárva alkotmány-értelmezést végez, akkor is, ha ez nem elvont, mint az Abtv. 38. § (1) bekezdése szerinti hatáskörben, hanem jogszabály vagy bírói döntés vizsgálatához kapcsolódik. Az egyes intézményekről, alapelvekről és rendelkezésekről kialakított értelmezése a határozataiban található meg. Az Alkotmánybíróságnak azokra az alapértékekre, emberi jogokra és szabadságokra, továbbá alkotmányos intézményekre vonatkozó megállapításai, amelyek az Alaptörvényben és nem változtatható meg alapvetően, érvényesek maradnak. Az előző Alkotmányon alapuló alkotmánybírói döntésekben kifejtett elvi jelentőségű megállapítások értelemszerűen irányadók az Alaptörvényt értelmező alkotmánybírói döntésekben is. Ez azonban nem jelenti az előző Alkotmányon alapuló határozatokban kifejtettek vizsgálódás nélküli, mechanikus átvételét, hanem az előző Alkotmány és az Alaptörvény megfelelő szabályainak összevetését és gondos mérlegelést kíván. Ha az összevetésnek az az eredménye, hogy az alkotmányjogi szabályozás változatlan vagy jelentős mértékben hasonló, az átvételnek nincs akadálya. Másrészt az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírói döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni.

10. A jelen alkotmányjogi panasz benyújtói szerint az Új Szabályozás sérti az Alaptörvény M) cikk (1) bekezdésében deklarált vállalkozási szabadságot, a M) cikk (2) bekezdésében deklarált tisztességes gazdasági versenyt, illetve ellentétes a XII. cikk (1) bekezdésében meghatározott vállalkozáshoz való joggal.

11. Az Alkotmánybíróság számos határozatában foglalkozott a piacgazdaság, a gazdasági verseny szabadsága és a vállalkozáshoz való jog kérdéskörével és e fogalmak egymáshoz való viszonyával. Az Alkotmánybíróság 19/1991. (IV. 23.) számú AB határozatában megállapította, hogy „a piacgazdaság alapvető létformája a verseny. A piacgazdaságra alapozott társadalmi és gazdasági rend létfontosságú értéke a gazdasági verseny kibontakoztatása, védelme.” Szintén ebben a határozatában mondta ki az Alkotmánybíróság, hogy az Alkotmány „a gazdasági verseny és a vállalkozáshoz való jog állami (jogszabályalkotással történő) korlátozása ellen is védelmet nyújt, amennyiben ez a korlátozás nem a piacgazdaság kiépítését szolgálja.” Ezt az elvet az Alkotmánybíróság 59/1991. (XI. 19.) AB határozatában is megerősíti, amikor kimondja, hogy „a piacgazdaság plurálisan tagolt tulajdoni szerkezetű gazdaság, amely a különböző tulajdonformák egyenrangúságának, valamint a vállalkozás és verseny szabadságának alkotmányosan elismert elve alapján működik. A piacgazdaság körülményei között a versenyszférában következetesen el kell határolni egymástól az állam közhatalmi és tulajdonosi minőségét, illetve az állam (államigazgatási) és a vállalkozói-gazdálkodási szférát.”

12. Az Alkotmánybíróság, megtartva a piacgazdaság definícióját, illetve a tulajdonformák egyenjogúságának elvét, a későbbiekben némileg finomította a fenti álláspontját. A 33/1993. (XI. 19.) AB határozatban kimondta, hogy „az Alkotmány - a piacgazdaság deklarálásán túl - gazdaságpolitikailag semleges. Az Alkotmányból az állami beavatkozás nagysága, ereje, még kevésbé annak tilalma, illetőleg az állami vagyon korlátozhatósága és annak nagysága közvetlenül nem vezethető le.”

13. Az taxigépkocsik számának önkormányzati rendelettel történő korlátozásával kapcsolatos ún. „taxis határozatban”⁵ az Alkotmánybíróság úgy foglalt állást, hogy bár sem a piacgazdaság, sem pedig a gazdasági verseny szabadsága nem alapjog, ugyanakkor fenntartásuk és védelmük folyamatos alkotmányos feladat, „amelyet egyrészt a gazdasági versenynek az Alkotmányban is előírt „támogatásával”, de mindenekelőtt az egyes alapjogok érvényesítésével és védelmével lehet és kell az államnak megvalósítania.” Ezzel összefüggésben a határozat egyértelműen megállapítja, hogy a piac szabadságától függetlenül, alkotmányellenes lehet a piac olyan korlátozása, amely valamely alapjogot sért. Ugyanezen határozat deklarálja, hogy vállalkozás joga viszont valódi alapjog: az állam nem akadályozhatja meg, teheti lehetetlenné a vállalkozóvá válást.

14. A Könyvtárellátó piaci monopóliumának bevezetése a tankönyv-kereskedelem terén, különös tekintettel arra, hogy a tankönyvterjesztés teljesen szabadon végezhető tevékenység, egyértelműen sérti az Alaptörvény M) cikk (1) bekezdésében, illetve a XII. cikk (1) bekezdésében foglalt *vállalkozás szabadságát*, hiszen annak piacáról kiszorítja a jelenleg ezen a piacon tevékenykedő vállalkozásokat, és a jövőre vonatkozóan abszolút *belépesi korlátként* hat az e piacra a későbbiekben belépni kívánó vállalkozásokra.

15. Az Új Szabályozás ugyancsak sérti az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdésében foglalt foglalkozás szabad megválasztásának jogát is, hiszen az Új Szabályozás hatálybalépésével megszűnik az a foglalkozás (gazdasági tevékenység), amelyet a tankönyvellátás jelenlegi

⁵ 21/1994 (IV. 16) AB határozat

szereplői az elmúlt években, évtizedekben folytattak. Helyüket egyetlen szereplő, a Könyvtárellátó venné át. Egy gazdasági tevékenység foglalkozásként való értelmezését, illetve az ilyen típusú gazdasági tevékenységek korlátozásának, monopolizálásának feltételeit a nemzetközi jogösszehasonlítás is megerősíti: a német Alkotmánybíróság a játéktermek üzemeltetésével kapcsolatos határozatában kimondta, hogy a „játéktermek üzemeltetése az Alaptörvény 12. § (1) bekezdésében megfogalmazott, kiterjesztően értelmezett foglalkozás fogalmába tartozik.”⁶ E tevékenységnek állami tulajdonban álló vállalatok útján történő monopolizálása a foglalkozás szabad megválasztásának objektív korlátozását jelenti, amely csak akkor engedhető meg, ha az valamely kiemelkedően fontos társadalmi érdekre való hivatkozással igazolható vagy nagy valószínűséggel súlyos veszély elhárítása érdekében elkerülhetetlen.”⁷ A német Alkotmánybíróság a fenti esetben megállapította, hogy a játéktermek állami tulajdonba adása kizárólag gazdasági célokra irányul, nem véd fontos társadalmi érdekeket, erre tekintettel alkotmánysértést állapított meg.

IV.

16. A tulajdonhoz való jog alapvető jog⁸, valamint a vállalkozás joga és szabadsága szorosan összefüggnek egymással. Az Új Szabályozás azáltal, hogy monopolizálja a tankönyvterjesztési tevékenységet, és így kiszorítja a jelenleg ezen a piacon tevékenykedő vállalkozásokat, egyúttal e vállalkozások tulajdonát is lényegesen korlátozza és megsérti az Alaptörvény XII. cikkének (1) és (2) bekezdéseit.

17. Az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlatából egyértelműen kitűnik, hogy az Alkotmánybíróság megkülönbözteti az absztrakt polgári jogi tulajdonfogalmat az alkotmányos védelem alatt álló tulajdon fogalmától. A 17/1992. (III.30.) AB határozat megállapítása szerint például az „Alkotmány és az alkotmányos jogrendszer megfelelő védelemben részesíti az Alkotmányban meg nem jelenő, egyéb nevesített jogokat is. A *vagyoni jogok alkotmányos védelme* az Alkotmánynak a tulajdonjogot oltalmazó rendelkezéseiből [Alkotmány 9. § (1) bekezdés, 13. § (1) bekezdés] következik. Az Alkotmánybíróság *elvi éllel* mutat rá arra, hogy az Alkotmány 13. §-ának (1) bekezdése nemcsak a tulajdonjog, hanem az azzal összefüggő *minden vagyoni jog* biztosítására vonatkozik. Az Alkotmány 9. § (1) bekezdése ezért a tulajdonvédelem körében az egyéb vagyoni jogok védelmét is biztosítja. A jogösszehasonlítás is azt mutatja, hogy több külföldi alkotmánybíróság gyakorlata a *vagyoni jogosultságokat az alkotmányos tulajdonvédelem körébe vonja*.” Így tesz például a német Alkotmánybíróság a korábban már hivatkozott határozatában, amikor megállapítja, hogy a tulajdonjog magában foglalja a valamely vállalkozás létrehozásához és gyakorlásához való jogot.⁹ A 64/1993. (XII. 22.) számú AB határozat még általánosabban fogalmaz: „az alkotmányi tulajdonvédelem köre és módja nem szükségképpen követi a polgári jogi fogalmakat. A szükséges és arányos korlátozásnak, illetve a tulajdonjog lényeges tartalmának ugyanis nincs polgári jogi megfelelője. [...] A tulajdon „elvonása” alkotmányjogi értelemben nem feltétlenül a polgári jogi tulajdonjog elvesztése.” Az Alkotmánybíróság ebben a határozatában kimondta továbbá, hogy az „Alkotmány a tulajdonjogot mint az egyéni cselekvési autonómia hagyományos anyagi

⁶ A német Alkotmánybíróság 1BvR 539/96. számú határozatának 65. bekezdése szerint „A foglalkozás alatt ez esetben minden olyan nyereségre irányuló tevékenységet érteni kell, ami huzamosabb ideig áll fenn és a megélhetés megalapozását, illetve fenntartását szolgálja.”

⁷ A német Alkotmánybíróság 1BvR 539/96. számú határozatának 33. bekezdése.

⁸ Az Alkotmánybíróság a kezdettől fogva követett állandó gyakorlata szerint a tulajdonhoz való jog alapvető jogként részesül alkotmányos védelemben (vö. például a 7/1991 (II. 28), 64/1993 (XII. 22.), 3/1997 (I.22.), 40/2002 (IX. 25.), illetve 144/2010 (VII. 14.) AB határozatok).

⁹ A német Alkotmánybíróság 1BvR 539/96. számú határozatának 33. bekezdése.

alapját részesíti alapjogi védelemben. Az alkotmányos védelemnek úgy kell követnie a tulajdon társadalmi szerepének változását, hogy közben ugyanezt a védelmi feladatot elláthassa. Amikor tehát az egyéni autonómia védelméről van szó, az alapjogi tulajdonvédelem kiterjed a tulajdon egykori ilyen szerepét átvevő vagyoni jogokra, illetve közjogi alapú jogosítványokra is.”

18. Az Alkotmánybíróság több határozatában¹⁰ is hivatkozik arra, hogy az Alkotmánybíróság tulajdonvédelmi felfogása megfelel az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény¹¹ („Egyezmény”) Első kiegészítő jegyzőkönyve 1. cikkében foglaltaknak¹², valamint összhangban van az Emberi Jogok Európai Bíróságának (a „Bíróság”) gyakorlatával. A Bíróság a javak fogalmát tágan értelmezi és minden vagyoni jogra kiterjedően fogja fel (*Georgi c. Roumanie*, 2006. május 24-i határozat, no 58318/00, 64, 67. pont; *Weissman c. Roumanie*, 2006. május 24-i határozat, no 63945/00, 58, 59. pont). A javak használata kifejezést a Bíróság nem az egyes országok polgári jogi szabályai szerint értelmezi, hanem minden olyan jogosultságot idetartozónak tekint, amely az adott szabállyal kapcsolatban áll (*The Former King of Greece and others v. Greece*, 2000. november 20-i határozat, no. 25701/94, 60. pont). A Bíróság kialakult gyakorlata szerint a tevékenység végzéséhez való jog is az Egyezmény Első kiegészítő jegyzőkönyvének 1. cikkében meghatározott tulajdonvédelem alá esik. A Bíróság számos esetben¹³ megállapította, hogy egy tevékenységi engedély visszavonása is beavatkozást jelent a javak békés élvezetébe, azaz tulajdonkorlátozást (vagy tulajdonelvonást) valósít meg.

19. A Bíróság a fentieknél is tovább ment a *Centro Europa 7 S.r.l. and Di Stefano v. Italy* (no. 38433/09, 2012. június 7-i határozat) ügyben,¹⁴ amikor megállapította egy korábban kiadott műsorszórási engedély vonatkozásában, hogy bár az engedély nem került ténylegesen visszavonásra, azonban az a tény, hogy nem osztották szét (az engedélyt valós tartalommal megtöltő) műsorszóró frekvenciákat, lényegi elemétől fosztotta meg az engedélyt. Az engedély kiaknázásával kapcsolatos jogos elvárás tehát olyan tulajdoni érdeket jelenít meg, amely az Első kiegészítő jegyzőkönyv 1. cikkében foglalt védelmet alapozza meg.

¹⁰ Például a 64/1993 (XII. 22.) számú, illetve a 42/2006 (X.5.) számú AB határozatok.

¹¹ Az Emberi Jogok Európai Egyezmény az 1993. évi XXXI. törvénnyel került kihirdetésre.

¹² Az Egyezmény hivatkozott szabálya a következőket mondja ki:

„Minden természetes vagy jogi személynek joga van javai tisztelgésben tartásához. Senkit sem lehet tulajdonától megfosztani, kivéve, ha ez közérdekből és a törvényben meghatározott feltételek, valamint a nemzetközi jog általános elvei szerint történik.

Az előző bekezdésben foglaltak nem korlátozzák az államok jogát olyan törvények alkalmazásában, melyeket szükségesnek ítélnék ahhoz, hogy a javaknak a köz érdekében történő használatát szabályozhassák, illetőleg az adók, más közterhek vagy bírságok megfizetését biztosítsák.”

¹³ Például *Tre Traktörer AB v. Sweden*, 1989. július 7-i határozat, Series A no. 15953.pont; *Capital Bank AD v. Bulgaria*, no. 49429/99, 130.pont; *Rosenzweig and Bonded Warehouses Ltd v. Poland*, 2005. július 28-i határozat, no. 51728/99, 49.pont.; *Bimer S.A. v. Moldova*, no. 15084/03, , 2007. július 10-i határozat, 49. pont).

¹⁴ Az olasz hatóságok 1999-ben analóg földi műsorszórási engedélyt adtak a római székhelyű Centro Europa 7 S.r.l. részére, egyben engedélyezték, hogy a társaság analóg televíziós hálózatot hozzon létre és üzemeltessen. Az engedély három frekvencia használatára jogosította fel a társaságot, amelyek kiosztásának feltételül azt szabta, hogy a társaság létesítményei 24 hónapon belül feleljenek meg a hatóság által megalkotott átruházási terv illetve szabályozási program („assignment plan and adjustment programme”) előírásainak. A frekvenciák kiosztása a szabályozási program elfogadásáig halasztódik el. Mivel a hatóságok nem fogadtak el szabályozási programot, a társaság nem tudott megfelelni az engedélyben foglaltaknak. Miután a társaság eredménytelenül kérte az illetékes minisztériumtól az öt megillető frekvenciák kiosztását, bírósághoz fordult. A másodfokú bíróság 2008-ban helybenhagyta az első fokú bíróság ítéletét, mely szerint a hatóságoknak vagy ki kellett volna osztaniuk a frekvenciákat vagy visszavonni az engedélyt. A másodfokú bíróság megjegyezte, hogy bár a szabályozási program elfogadására nem volt megszabott határidő, a társaság számára nyitva álló 24 hónapos határidőből arra lehet következtetni, hogy a hatóságnak az engedély kiadását követően azonnal meg kellett volna alkotnia a szabályozási programot. A másodfokú bíróság döntésre kötelezte az illetékes minisztériumot a frekvenciákkal kapcsolatban, illetve egy másik eljárásban részleges *kártérítést* ítélt meg a társaság részére.

20. Az Új Szabályozás azonban nem csak a tevékenységük tekintetében fosztja meg tulajdonuktól a tankönyvterjesztőket: tulajdonelvonást valósít meg ugyanis azáltal is, hogy a tevékenységük megszüntetése révén jelentősen csökkenti a befektetések értékét. A tankönyvterjesztők, az iparág felépítése során, illetve a későbbiekben is, jelentős összegeket fektettek be a vállalkozásukba,¹⁵ elsősorban a szükséges termelőeszközökbe, amelyek értéke a piaci alapú tankönyvterjesztői tevékenység megszüntével jelentősen csökken. Különösen igaz ez az olyan típusú termelőeszközökre (pl. szoftveres rendszerek), illetve hosszú távú befektetésekre (pl. befektetési célú hitelfelvétel) amelyek kizárólag a tankönyvterjesztési tevékenységhez kötődnek. A tulajdonelvonás e formája tekintetében feltétlenül utalnunk kell a Beruházási Viták Rendezésének Nemzetközi Központja (International Centre for Settlement of Investment Disputes; „ICSID”) égisze alatt működő választottbíróóságok által kimunkált általános fogalmakra, és tulajdonvédelmi elvekre is. A *Metalclad v Mexikó* ügyben az eljáró választottbíróóság megállapította, hogy a tulajdon kisajátítása nem csak nyílt, szándékos és elismert lehet. A tulajdon használatába történő burkolt és eshetőleges beavatkozás, amennyiben megfosztja a tulajdonost a tulajdona használatától, vagy a tulajdona alapján ésszerűen várt gazdasági előnytől, szintén kisajátítást valósít meg.¹⁶ Az Új Szabályozás pontosan ilyen jellegű hatásokkal jár a tankönyvterjesztők befektetéseire nézve.

21. Az a tény, hogy az állam az Új Szabályozás bevezetésével magához kívánja vonni a tankönyvkereskedelmet, mint olyan gazdasági tevékenységet (illetve az érintett gazdasági tevékenység végzésére vonatkozó jogot), amelyet korábban szabad piaci tevékenységként engedett végezni, súlyosan és több tekintetben is sérti azon piaci szereplők tulajdonosi érdekeit, akik a tankönyv-kereskedelmi tevékenységet mindeddig folytatták, és akik az ezzel kapcsolatos tevékenységbe, és elsősorban az ahhoz szükséges termelőeszközökbe befektettek.

22. Figyelemmel tehát az Alkotmánybíróság és a Bíróság tulajdonvédelemmel kapcsolatos, részletesen kifejtett jogfelfogására és gyakorlatára, álláspontunk szerint egyértelműen megállapítható, hogy a tankönyvterjesztési tevékenység végzése az alkotmányjogi tulajdonvédelem hatálya alá esik. Megállapítható továbbá, hogy az Új Szabályozás korlátozza az érintett tankönyvterjesztők alkotmányos értelemben vett tulajdonát, a monopolizációval érintett tankönyvterjesztők tulajdonnal való rendelkezésének szabadságát, más megközelítésben, egy adott gazdasági tevékenység, a tankönyv-kereskedelem végzéséhez való jogát. Álláspontunk szerint a fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróságnak az Új Szabályozás vonatkozásában e jogokat védelemben kell részesítenie.

23. Az állam - jogállami keretek között - kétféle jogi eszköz alkalmazása révén érheti el azt a célt, hogy egy adott gazdasági tevékenységet kizárólagosan végezzen az ország határain belül. Választhatja azt, hogy az adott gazdasági tevékenység végzéséhez szükséges termelőeszközöket állami tulajdonba veszi, de dönthet akként is, hogy magát az adott gazdasági tevékenységet monopolizálja. Míg a termelőeszközök állami tulajdonba vételénél (államosítás vagy kisajátítás) közvetlenül a termelőeszközök tulajdonosi pozíciójában áll be változás, addig egy gazdasági tevékenység állami monopóliummá tételénél nem megy végbe

¹⁵ A tankönyv-kereskedelemhez kötődő befektetések mértéke a százezrestől a sok százmillióig egyedileg változik, és kiterjed, többek között, a logisztikai és informatikai infrastruktúra megvásárlására, illetve bérletére és fenntartására, az alkalmazotti és megbízotti foglalkoztatásra, egyéb tárgyi eszközök beszerzésére, illetve a tankönyvek megrendelésével kapcsolatos készpénz-finanszírozásra.

¹⁶ *Metalclad Corporation v. United Mexican States* (ICSID Case No. ARB(AF)/97/1). Hasonló megállapításra jutott a választottbíróóság a *Tecnicas Medioambientales TECMED S.A. v. The United Mexican States* No. ARB(AF)/00/2 ügyben (113. szakasz). Indirekt kisajátítást valósulhat meg olyan cselekmények által, amelyek célja ugyan nem a tulajdon elvonása, de mégis ilyen következménnyel járnak.

tulajdonoscseré a termelőeszközök vonatkozásában. A monopolizálást követően azonban az érintett piaci szereplők a termelőeszközök további tulajdonlása ellenére ugyanúgy képtelenek lesznek addigi gazdasági tevékenységük folytatására, mint azok, akiket ezektől (államosítás vagy kisajátítás útján) ténylegesen meg is fosztottak. Ilyen értelemben tehát monopólium bevezetése esetén az állami beavatkozás ugyanúgy a tulajdonjog lényeges tartalmának csorbításával jár, csak míg államosítás, illetve kisajátítás esetében a tulajdon elvonása, addig monopolizálás esetén annak lényeges korlátozása valósul meg. A fenti megkülönböztetés azonban egyre kevésbé releváns: a 64/1993. (XII. 22.) AB határozat elvi értelemben fogalmazza meg, hogy „a tulajdonhoz való alapvető jog védelmében a minőségi határvonal ma már nem a tulajdon „korlátozása” és polgári jogi értelemben vett „elvonása” között húzódik. Az alkotmányossági kérdés az lett, hogy milyen esetekben kell a tulajdonosnak a közhatalmi korlátozást minden ellenszolgáltatás nélkül eltűrnie, illetve mikor tarthat igényt kártalanításra tulajdonosi jogai korlátozásáért.”

24. Nem vitatjuk azt, hogy mind a korábbi Alkotmány, mind az új Alaptörvény szerint az államnak jogában áll a piacgazdaság kereteit kijelölni, és egyes piaci tevékenységeket szabályozni, illetve a piaci folyamatokba beavatkozni. Ám mind a korábbi, mind a jelenlegi szabályozás alapján egyértelmű, hogy az állam tulajdonelvonási, illetve tulajdonkorlátozási joga nem korlátok nélkül való¹⁷; a beavatkozás, különösen, ha annak olyan szélsőséges formáját választja az állam, mint a monopolizáció, számos alkotmányos feltétel vizsgálatát és teljesítését követeli meg.

25. Az Alkotmánybíróság tulajdonjog korlátozása kapcsán követett gyakorlatát elvi értelemben foglalja össze a 42/2006 (X.5.) számú AB határozat. A határozat szerint „a tulajdonjogot az Alkotmány a többi alapvető jogtól eltérően szabályozza. [...] Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a [z Alkotmány] 8. § (2) bekezdése alapján alapvető jog korlátozása akkor tekinthető alkotmányosnak, ha a korlátozást törvény mondja ki, a korlátozás szükséges és az elérendő célhoz viszonyítva arányos [20/1990. (X. 4.) AB határozat ABH 1990, 69, 70-71.]. A korlátozás elbírálásának részletesebben meghatározott alapelve: alapjog korlátozására akkor kerülhet sor, ha másik alapjog vagy szabadság védelme vagy érvényesülése más módon nem érhető el, feltéve, hogy az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjog sérelmének súlya megfelelő arányban áll egymással [30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167, 171.]. A tulajdonjog korlátozása tekintetében is az Alkotmánynak az alapvető jogok korlátozására meghatározott szabályát, és az ennek alapján kialakult alkotmánybírósági gyakorlatot kell alkalmazni. Ennek során figyelembe kell azonban venni az Alkotmánynak a tulajdonjogról szóló 13. §-ából származó sajátosságokat is. Ilyen sajátosság az, hogy a 13. § (2) bekezdése a tulajdonjog teljes elvonásánál a közérdeket jelöli meg egyik feltételként. Erre tekintettel a tulajdonjog korlátozásánál az alkotmányossági vizsgálat egyik szempontja a másik alapvető jog, alkotmányos érték vagy cél érvényesülésének szükségessége, vagy a közérdek miatt fennálló szükségesség. A jelenlegi körülmények között a közérdek értelmezésénél elfogadható, hogy bár közvetlenül a magánérdek áll előtérben, közvetetten, a társadalmi problémák megoldása révén az egész közösség érdekeinek szolgálatáról van szó. A közérdek alapján történő tulajdonkorlátozásnál az Alkotmánybíróság nem tekinti elégséges alapnak, hogy a jogszabály általánosságban hivatkozik a korlátozást szükségessé tevő közérdekre, szabad hatósági mérlegelési jogkörben hagyva annak meghatározását, konkrétan milyen tulajdoni tárgyakra kell a korlátozást alkalmazni. A közérdeket jogszabályban úgy kell meghatározni, hogy konkrét ügyben a közérdekből történő korlátozás szükségességét bíróság ellenőrizhesse. A vizsgálat másik szempontja itt is - az Alkotmány 8. §-ának (2) bekezdése alapján - az arányosság. Az arányosság tekintetében a

¹⁷ Ez következik egyrészt az Alaptörvény XIII. cikk (2) bekezdésében foglaltakból, valamint az Egyezmény Első kiegészítő jegyzőkönyvének 1. cikkében foglalt rendelkezésekből.

tulajdonhoz való jog Alkotmányban meghatározott szabályából nem származik sajátos követelmény. Ezért az arányosság általános vizsgálati mércéje alkalmazandó: a korlátozással elérni kívánt cél fontosságának és az ennek érdekében okozott alapjog-sérelem súlyának összhangban kell állnia.

26. A tulajdon korlátozásának megengedhetősége kapcsán ismét utalni kívánunk arra, hogy Alkotmánybíróság tulajdonvédelmi felfogása megfelel az Egyezmény Első kiegészítő jegyzőkönyve 1. cikkében foglaltaknak, valamint összhangban van a Bíróság gyakorlatával. A tulajdonjog korlátozásánál a Bíróság állandó gyakorlata szerint ugyanazokat a követelményeket kell alkalmazni, mint amelyeket az Egyezmény a tulajdonjog elvonására meghatároz. Ez azt jelenti, hogy a korlátozás csak akkor fogadható el, ha az okozott sérelem arányos a közérdeket szolgáló előnnyel¹⁸. A Bíróság a Dangeville-ügyben¹⁹ mondta ki, hogy az arányosság kérdését tekintve széles körben vizsgálja az összefüggéseket, és ezen az alapon megállapította az Egyezmény megsértését olyan esetben, amikor a tulajdonjog korlátozásánál az állammal szemben való fellépésre nem volt lehetőség, megfelelő jogvédelmet szolgáló eljárási szabályokat nem dolgoztak ki.

27. Álláspontunk az Új Szabályozás bevezetését semmilyen közérdek nem támasztja alá, így a korlátozás nem felel meg az Alaptörvény XIII. cikk (2) bekezdésében foglaltaknak, valamint az Alkotmánybíróság, illetve a Bíróság által kimunkált szükségességi tesztnek sem. A tankönyvellátás rendszerének – a közérdek oldaláról - ugyanis két fontos szempontnak kell megfelelnie: érvényre kell juttatnia az oktatásszakmai szempontokat, illetve a gazdaságossági szempontokat.

28. A pedagógusok oktatási-nevelési szempontú szabad tankönyvválasztását a közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX törvény 19. § (1) bekezdés c) pontja biztosítja.²⁰ Oktatásszakmai szempontból a tankönyvellátás rendszere neutrális tényező, hiszen a tankönyvterjesztők nem érdekeltek abban, hogy az iskolák mely tankönyvet rendelik meg rajtuk keresztül a tankönyvkiadóktól. A tankönyvterjesztőknek a tankönyvválasztásban sem közvetett vagy közvetlen beszólási, illetve véleményezési vagy tanácsadási joguk nincs, így az ellátási struktúra tervezett megváltoztatása kapcsán oktatásszakmai szempontok vagy azok fokozottabb figyelembe vétele nem hozható fel releváns érvként.

29. A tankönyvek nem piaci árképzésű, hanem - az oktatásért felelős miniszter döntése alapján - hatósági áras termékek, és csak tankönyvjegyzékben rögzített legmagasabb terjesztési áron vagy az alatt értékesíthetők. Árverseny ezért csak a tankönyvkereskedők beszerzési és értékesítési ára közötti szűk sávban alakulhat ki, figyelemmel arra is, hogy a beszerzési és az értékesítési ár különbsége fedezi a kereskedők költségeit, illetve nyereségüket. A tankönyvellátás erősen kompetitív piac, az egyes oktatási intézményeknek való tankönyvszállításért több kereskedő verseng, így a legalacsonyabb versenyár jelenleg biztosított. Álláspontunk szerint a méretgazdaságosságból eredő további hatékonyságnövekedésre, illetve költségcsökkentésre nem lehet reálisan számítani a monopólium bevezetésével sem.

30. Amellett, hogy a Könyvtárellátó monopolhelyzetbe hozását általános közgazdasági szempontok nem indokolják (sőt az érvek épp a piaci alapú ellátás mellett szólnak), arra a

¹⁸ *Athanasiou et autres c. Grèce*, 2006. február 9-i határozat, no. 2531/02, 22, 23. pont

¹⁹ *S. A. Dangeville c. France*, 2002. április 16-i határozat, no 36677/97, 61. pont

²⁰ A közoktatásról szóló törvény fenti szakaszát 2012. szeptember 1. napjától hatályon kívül helyező, a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvény 63.§ (1) bekezdés c) pontja a korábbi szabályozással megegyezően továbbra is biztosítja ez ta jogot.

tényre tekintettel sem várható költség- és árcsökkenés az Új Szabályozás bevezetésével, hogy a monopol pozícióba helyezett Könyvtárellátó minimális tapasztalattal, felkészültséggel és piacismerettel bír a tankönyvterjesztésben, amelyet leginkább az a tény bizonyít, hogy sokévi versenypiaci jelenlét után is marginális a piaci részesedése. Ha ehhez hozzávesszük, hogy a törvényalkotó – a rendelkezésünkre álló információk szerint – nem rendelt addicionális anyagi, tárgyi és humán erőforrást a (majdani monopol) Könyvtárellátó feladatainak ellátásához²¹, így nemhogy költségcsökkenés nem várható, de kifejezetten valószínűsíthető, hogy komoly problémák ellátási problémák keletkeznek közvetlenül az Új Szabályozás bevezetését követően. Ha pedig a Könyvtárellátó törvényi feladatait nem közvetlenül, hanem közbeszerzésen kiválasztott teljesítési segédeken keresztül kívánja ellátni, úgy az Új Szabályozás bevezetése eleve nem hordozhat hatékonyság-növekedési elemet, sőt létjogosultsága is alapjaiban megkérdőjelezhető.

31. A fentiek alapján álláspontunk szerint sem költségvetési megtakarítás, sem más közérdek nem valószínűsíthető az Új Szabályozás vonatkozásában, mi több, inkább prognosztizálható a költségvetés terheinek növekedése és a tankönyvellátás akadozása, zavara. Ezért az Új Szabályozás nem állja ki a szükségesség alkotmányos tesztjét.

32. Abban az esetben, ha valamilyen általunk nem ismert és eddig a jogalkotásban nem, vagy nem kellő súllyal figyelembe vett közérdek mégis azonosítható lenne, határozott álláspontunk szerint az Új Szabályozás akkor is súlyosan sérti az arányosság alkotmányos elvét. Az állam a rendelkezésére álló alternatívák közül (így pl. az adott részterületre vonatkozó specifikus jogszabályalkotás, illetve jogszabály-módosítás, fokozottabb hatósági kontroll, átláthatóságot növelő garanciális elemek beépítése a szabályozásba) a legsúlyosabb, a legnagyobb fokú tulajdonkorlátozással járó beavatkozást választotta. Utalni kívánunk a Bíróság gyakorlatában is kikristályosodott alapelvre, mely szerint ha a jogalkotó több lehetséges megoldás közül választhat, a legdrasztikusabb lehetőség választása jogellenes, ha úgy történik, hogy az érintett nem tudja kifejteni az érveit, illetve megtámadni a döntést²². Az Új Szabályozás megalkotása kapcsán tényként hangsúlyozandó, hogy a jogalkotó a választható megoldások közül a legsúlyosabb beavatkozással járó választotta, és ezt megelőzően nem hívta érdemi egyeztetésre az érintett piac szereplőit, nem vette figyelembe érveiket és javasolataikat.

33. Az arányosság elvét azonban az állam mégsem azzal sértette leginkább, hogy nem a legkisebb mértékű tulajdonkorlátozást választotta az Új Szabályozás megalkotásakor. A legsúlyosabb sérelem a kompenzáció teljes hiányával valósul meg. Az Alkotmánybíróság számos esetben²³ rámutatott, hogy a tulajdonkorlátozás arányosságának megállapíthatóságához szükséges elem a kártalanítás. A 64/1993. (XII. 22.) AB határozat elvi értelel fogalmazza meg, hogy „a tulajdon közjogi megterhelése az alapjogvédelem területén vagy a közhatalmi beavatkozás alkotmányellenességének kimondásához és így az alapul fekvő jogszabály megsemmisítéséhez vezet, vagy a teherviselés alkotmányosságának

²¹ A jelen beadvány keltezésének időpontjában a rendelkezésünkre álló információk alapján a Könyvtárellátónak sem megfelelő méretű logisztikai bázisa, sem gépjárműparkja, sem az ezek üzemeltetéséhez szükséges szakembergárdája és informatikai rendszere nincs. Így várhatóan komoly nehézséget jelent majd a nagyságrendileg 20 millió darab és 8 ezer tonna súlyú tankönyv kiadóktól történő elszállítása, raktározása, iskolánkénti összeválogatása, kiszállítása (mintegy négyszer intézménybe), névre szóló számlázása, a pénzkezelés és a visszarúzás.

²² *Capital Bank AD v Bulgaria*, no. 49429/99, 135, 138 és 139. pontok. Ebben az ügyben a bolgár bank működési engedélyének egyeztetés nélküli visszavonása a bank kötelező megszüntetéséhez vezetett; a működési engedély visszavonásakor a bolgár állam nem mérlegelt az esetleges lehetőségek tekintetében, hanem a legdrasztikusabbat választotta, ráadásul úgy, hogy nem volt biztosított a döntés megfelelő felülvizsgálatának lehetősége sem.

²³ Így többek között, a 28/1991 (VI.3.) AB határozatban, a 17/1992 (III.30.) AB határozatban, 66/1992 (XII.17.) AB határozatban, a 64/1993 (XII.22.) AB határozatban, az 58/1994 (XII.14.) AB határozatban

elismeréséhez, és legfeljebb az állaggarancia értékgaranciával való helyettesítéséhez.” Sem a tulajdon védelmének alkotmányos alapelveivel, sem a jogállamiság és jogbiztonság princípiumaival nem összeegyeztethető ugyanis az, ha az állam, úgy alkalmaz a tulajdon lényeges tartalmára vonatkozó korlátozást, hogy a kárt szenvedetteket egyáltalán nem kompenzálja. Ezért az Új Szabályozásnak rendelkeznie kellett volna a tankönyvkereskedők megfelelő kártalanításáról. A tankönyvkereskedők, álláspontunk szerint, ugyanolyan alapelvek szerint jogosultak kártalanításra, mintha közvetlenül termelőeszközök tulajdonjogát vette volna el az állam kisajátítás keretében. Álláspontunk szerint, analógiával megfelelően alkalmazhatók és alkalmazandók a kisajátítás kapcsán a kártalanítás vonatkozásban megállapított alkotmányos rendelkezések és az Alkotmánybíróság korábbi ítéleteiben kikristályosodott kártalanítási alapelvek. Ezért tehát a tankönyvkereskedők azonnali, felétlen és teljes kártalanításra jogosultak. Mivel az Új Szabályozás (illetve egyéb jogszabály) egyáltalán nem rendelkezik kártalanításról, az érintett rendelkezések sértik az arányosság alapelvét, és ezért alaptörvény-ellenesek.

V.

34. Álláspontunk szerint az Új Szabályozás sérti az Alaptörvény XV. cikkében megfogalmazott általános diszkriminációtilalmat, mivel monopol pozícióba hozza a jelenleg is a piacon tevékenykedő, kizárólag az állam tulajdonban álló Könyvtárellátót.

35. Az Alkotmánybíróság szerint²⁴ „a jogegyenlőség lényege, hogy az állam, mint közhatalom, s mint jogalkotó köteles egyenlő elbánást biztosítani a területén tartózkodó minden személy számára.” A jogegyenlőség vonatkozásában az Alkotmánybíróság a kiterjesztő értelmezés mellett foglalt állást, amikor a hátrányos megkülönböztetés tilalmát a jogi személyekre is alkalmazta.²⁵

36. Az Alkotmánybíróság 59/1991. (XI. 19.) AB határozatban kimondja, hogy „a piacgazdaság körülményei között a versenyszférában következetesen el kell határolni egymástól az állam közhatalmi és tulajdonosi minőségét, illetve az állam (államigazgatási) és a vállalkozói-gazdálkodási szférát.” Az állam tehát nem hozhatja a sokévi versenypiaci jelenlét után is marginális a piaci részesedéssel rendelkező, tehát feltételezhetően a piaci igényeknek nem megfelelően működő társaságot az állami közhatalmi jogosítványai gyakorlásával a többi piaci szereplőnél előnyösebb helyzetbe. Álláspontunk szerint az Új Szabályozás nem tesz eleget ennek az alkotmányos követelménynek, ezért alaptörvény-ellenes.

37. A 34/1994. (VI. 24.) számú AB határozatában²⁶ az Alkotmánybíróság „a korlátozás alkotmányosságai elbírálásánál abból indult ki, 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 általános személyiségi jogával és a megkülönböztetésnek, illetve korlátozásnak nincs tárgyilagos mérlegelés szerint ésszerű indoka, vagyis önkényes.”

38. A jelen esetben a jogalkotó semmilyen ésszerű indokot nem hozott fel a mellett, hogy a tankönyvpiac jelenlegi szereplői közül miért a Könyvtárellátót hozza monopolhelyzetbe. A

²⁴ 61/1992. (XI. 20.) számú AB határozat

²⁵ Például a 1441/B/1990. számú AB határozat esetén.

²⁶ A határozat a termőföld tulajdonjogának megszerzésével kapcsolatos korlátozásának alkotmányosságát vizsgálta.

Könyvtárellátó kiválasztásának nem lehet ésszerű indoka az, hogy a társaság kizárólagos állami tulajdonban van, ugyanis pont ez a tény valósítja meg a tankönyvterjesztői piac szereplőivel szembeni hátrányos megkülönböztetést.

VI.

39. Álláspontunk szerint a jogállamiság és jogbiztonság alkotmányos követelményeivel sem egyeztethető össze a tankönyv-kereskedelem új szabályozása.

40. A jogállamiság és a jogbiztonság követelményével összeegyeztetetlen, és ezért önmagában is alkotmányellenes, hogy a Módosító Törvény indokolása²⁷ egyáltalán nem tartalmazza az Új Szabályozás bevezetésének társadalmi, gazdasági, szakmai okait (azaz az Új Szabályozás szükségességét, és a közérdek meglétét), várható hatásait, illetve a mérlegelt szempontokat, holott ez a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a „Jat.”) 18.§ (1) bekezdése alapján a jogalkotó köteleessége lenne. Fel szeretnénk hívni a t. Alkotmánybíróság figyelmét arra a tényre, hogy a Második Módosító Törvény indokolása sem tartalmazza a fentieket. Az Új Szabályozás indokolásának elmaradása, a formai kérdéseken túl tartalmi kérdéseket is felvet. Indokolás hiányában ugyanis nem állapítható meg, hogy a jogalkotó milyen közérdekű szempontokat mérlegelt és tartott olyan súlyúnak, amely a jelen beadványban kifejtett alapjogok, különösen a tulajdonhoz való jog, ilyen súlyos fokú korlátozását igazolná. Álláspontunk szerint, a fentiek alapján, a jelenlegi rendszer ilyen módon történő megváltoztatására nincs ésszerű gazdasági és jogpolitikai magyarázat és az Új Szabályozás közérdekűsége és arányossága nem igazolható.

41. Az Új Szabályozás bevezetésére anélkül kerül sor, hogy akár közvetlenül a tankönyvkereskedők, akár érdekképviselői szervük, a [REDACTED] véleményét előzetesen kikérték volna, véleményüket, ajánlásukat figyelembe vették volna.

42. Az iparág képviselői nem tudnak arról, hogy készült volna a Jat. 17. §-a szerinti előzetes hatásvizsgálat, amely felmérte volna az Új Szabályozás társadalmi, gazdasági és költségvetési hatásait, illetve a jogszabály szerint vizsgálandó egyéb következményeket.

43. Ugyancsak sérült a Jat. 2. § (3) bekezdése, amely kimondja, hogy a jogszabály hatálybalépésének időpontját úgy kell megállapítani, hogy elegendő idő álljon rendelkezésre a jogszabály alkalmazására való felkészülésre. Az Alkotmánybíróság többek között a 7/1992. (I. 30.) AB határozatában kifejtette, hogy a jogszabály alkalmazására való felkészüléshez szükséges „*kellő idő*” (jelenlegi definíció szerint „*elegendő*” idő) megállapítása és biztosítása a jogalkotó felelősséggel terhelt mérlegelésének és döntésének függvénye. A 8/2003. (II.14.) AB határozatában az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy „a felkészülési idő nem önmagában

²⁷ A Törvény Új Szabályozásra is vonatkozó indokolása mindössze az alábbiakat tartalmazza: „Az Áht. (jelenleg hatályos) 100/E. § (3) bekezdésében, illetve a törvényben szereplő 11. § (3) bekezdésében foglaltak alapján 2012. január 1-jétől a központi költségvetési szervekként működő hatóságok által kiszabott bírságok a központi költségvetés központosított bevételeit képezik. Ennek érdekében szükséges az ide vonatkozó törvényi rendelkezések módosítása. A bírságbevételek központosításának célja, hogy a hatóságoknak megszűnjön a közvetlen érdekeltisége a bírság kiszabásában, elkerülve ezzel a szakmailag indokoltnál jelentősebb mértékű és sűrűbb bírságolást. Ugyanakkor az állami bevételek folyamatos biztosítása, az érintett intézmények feladatai zökkenőmentes ellátásának követelménye is azt kívánja, hogy a bírságbevételek egységes kezelése, szabályozása valósuljon meg a jövőben. A 2012. évtől kezdődően ezért a bírságbevételek teljes körűen központosításra kerülnek. Ennek megfelelően általános törvényi rendelkezésként érvényesül, hogy a jogerősen kiszabott és meg nem fizetett bírság, valamint a meg nem fizetett bírság miatt jogerősen kiszabott és meg nem fizetett késedelmi pótlék köztartozásnak minősül, és adók módjára kell behajtani.”

való követelmény, hanem arra is szolgál, hogy a személyek, akik a régi jog alapján döntéseket hoztak, tudják azt korrigálni, és az új helyzethez igazodó döntéseket hozni". A Módosító Törvény 2011. december 9-én került kihirdetésre a Magyar Közlönyben, így figyelemmel az Új Szabályozás 2012. október 1-i hatályba lépésére, a törvényhozó kevesebb, mint egy évet biztosított tankönyvkereskedőnek, hogy felkészüljenek arra, hogy megszűnik eddigi munkájuk, hogy szakmailag, lelkileg és pénzügyileg felkészüljenek egy új gazdasági tevékenység folytatására, illetve rendezzék tartozásaikat, ideértve azokat a (sok esetben hosszú időre szóló) bankhiteleket, illetve egyéb kölcsönöket is, amelyet tevékenységük hosszú távú folytathatóságának reményében vettek fel, továbbá, hogy megszervezzék az alkalmazott személyzet rendezett keretek közötti és jogszabályokkal összhangban álló elbocsátását, majd végelszámolják (feltéve, hogy a felszámolást el tudják kerülni) vállalkozásaikat. Ki kell emelnünk, hogy a tankönyv-kereskedelemben érintett vállalkozások szinte mindegyike specializálódott szolgáltatóként kizárólag tankönyv-kereskedelemmel foglalkozik. Ekként az átállás valamely más gazdasági tevékenység folytatására, különösen a jelenlegi gazdasági helyzetben, pár hónap alatt lehetetlen. Kimondható, hogy az Új Szabályozás bevezetésével az állam kis- és közepes vállalkozások tucatjait sodorja a kilátástalanság szélére, a végelszámolás kényszerének és a felszámolási eljárások fenyegetésének árnyékába. Ha csak ezeket fenti szempontokat vesszük figyelembe, akkor is nyilvánvaló, hogy a felkészülésre szabott határidő nem „*elegendő*”, és sérti a jogállamiság és jobbiztonság alkotmányos értékeit.

44. A fentiekén túl fontos megállapítani azt a tényt is, hogy a Módosító Törvény jellegét tekintve ún. salátatörvény, azaz olyan törvény, amely elfogadásával több más, egymástól teljesen független jogszabály is módosul. Az Országgyűléshez benyújtott T/5646. törvényjavaslat eredetileg csak az államháztartás bevételeit, illetve kiadásait közvetlenül érintő részletszabályokat tartalmazott, a tankönyvpiacra vonatkozóan pedig a bírságbevételek központosításával kapcsolatos fejezetben csak egy fogyasztóvédelmi eljárással, illetve bírsággal kapcsolatos módosítást. A tankönyvterjesztési tevékenység monopolizálását jelentő, nem bírságbevételekkel összefüggő és szubsztantív rendelkezések a törvényalkotási folyamat későbbi szakaszában kerültek a törvényjavaslatba. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint „a különféle természetű életviszonyoknak egyetlen törvényben történő szabályozása torzíthatja a törvény rendelkezéseit, illetőleg leronthatja érthetőségét azáltal, hogy kétséget hagy azt illetően, hogy melyik életviszonyra milyen szabályokat kell alkalmazni. [...] az ilyen törvények esetében a törvényhozónak nagyfokú körültekintéssel kell eljárnia.” Az Alkotmánybíróság 4/2006. (II. 15.) számú határozatában²⁸ az Alkotmánybíróság hangsúlyozza: „a hatályos jog megismerhetőségének bizonytalansága adott esetben megnehezítheti, ellehetetlenítheti a jogalanyok jogainak érvényesítését, valamint kötelezettségeik teljesítését, s ez már a jobbiztonság alkotmányos követelményét is sértheti. Éppen ezért továbbra is fontos alkotmányos követelménynek tekinti azt, hogy a jogalkotás, ennek részeként a jogszabályok módosítása, az új rendelkezések hatálybalépése követhető legyen mind a jogalkotók és a jogalkalmazók, mind pedig a jogalanyok számára.”

KÉRELEM

Az Új Szabályozás bevezetésével sérül a piacról kizorított tankönyvterjesztők vállalkozáshoz, illetve a vállalkozás szabadságához való joga, a kiszámíthatóság és tervezhetőség piacgazdasági követelménye. Amint arra fentebb rámutattunk, a törvényhozó a gazdasági élet egy részéből, jól igazolható indokok, valós és a Módosító Törvény indokolásából megismerhető közérdek nélkül zár ki nem állami szereplőket.

²⁸ Az Alkotmánybíróság e határozatában a költségvetési törvény tárgyához nem kapcsolódó, de a költségvetési törvényben szereplő további törvénymódosítások alkotmányosságáról döntött.

Figyelemmel fent hivatkozott érveinkre, különös tekintettel a magántulajdon védelme körében előadottakra, kérjük a tisztelt Alkotmánybíróságot, hogy az Új Szabályozás alaptörvény-ellenességét állapítsa meg, és azt semmisítse meg az indítványunknak megfelelően.

ADATKEZELÉST ÉRINTŐ NYILATKOZAT

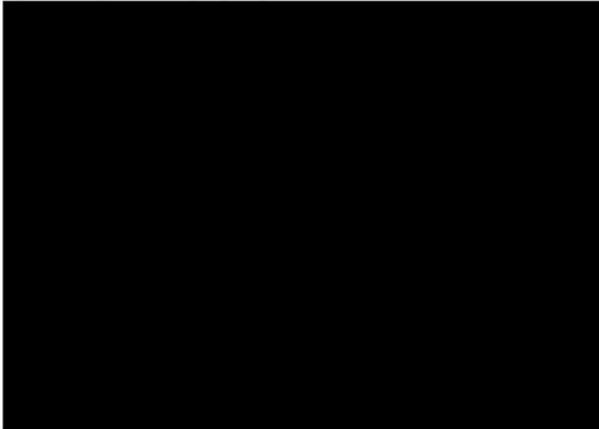
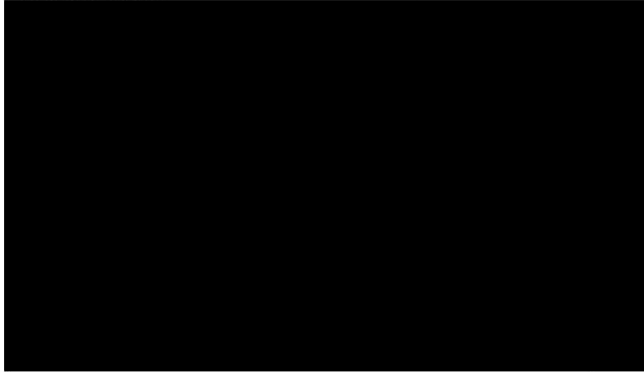
Az indítványozók az Abtv. 52.§ (1) bekezdése és a t. Alkotmánybíróság ügyrendjének 51.§ (2) bekezdése alapján akként nyilatkoznak, hogy **adataik zártan kezelését kérik**, illetve a személyes adataik nyilvánosságra hozatalához nem járulnak hozzá.

Melléletek:

1.sz. melléklet: A jogi képviselő igazolása, összesen 17 db meghatalmazás (a meghatalmazások feltüntetik az indítványozók nevét, és lakóhelyét, illetve székhelyét)

Budapest, 2012. október 8.

Tisztelettel:



Az indítványozók képviselőiben:

