

CENTRALIZÁCIÓS LÉPÉSEK: A TANKÖNYVPIAC ÁLLAMOSÍTÁSA

Szilágyi Emese²

A kormány 2010 után hozzáfogott az közoktatási rendszer átszabásához. A folyamat több lépésből épült fel, a közoktatási rendszer fenntartásának megváltoztatása éles közéleti visszhangot és élénk szakmai diskurzust is kiváltott. Az intézkedések egyértelműen túlmutatnak a közoktatási rendszer működtetésének megreformálásán, 2013-ban ugyanis a kormány megkezdte a tankönyvpiac kvázi államosítását is.

Az intézkedéssorozat – amellyel tulajdonképpen egy korábban a magánpiac elvei szerint működő terület állami monopolizálására került sor – számos szemszögből vizsgálható. Ezek egyike az alkotmányossági szempontrendszer. E bejegyzésben azt tekintem át, milyen okfejtés mentén jutott az Alkotmánybíróság arra a következtetésre, amely szerint az Alaptörvényben foglalt releváns rendelkezések – úgy, mint a jogállamiság elve, a vállalkozás szabadsága, a tulajdonhoz való jog védelme, az egyenlő bánásmód követelménye – nem képezik érdemi korlátját egy teljes piaci szektor állami monopolizálásának.

1. Az államosítás lépései

A folyamat azzal kezdődött, hogy a kormány a tankönyvterjesztés feladatának ellátásával megbízta a Könyvtárellátó Nonprofit Kft.-t (KELLO). Ezt követően jogszabályok³–lehetetlenítették el, hogy az iskolák a tankönyvkiadóktól közvetlenül rendeljenek könyveket. A törvény megfogalmazása szerint „a tankönyvek országos megrendelése, beszerzése és az iskolák számára történő eljuttatásának megszervezése, a tankönyvek vételárának beszedése (a továbbiakban: tankönyvellátás) állami feladat.” A törvény indokolása szerint „szükségessé vált, hogy az állam a jelenlegi köznevelési tankönyvpiaci szabályozási keretek helyett új szabályozási kereteket alkosson. Olyan szabályrendszert, olyan új törvényt, amely a piaci mechanizmusok és a tankönyvkiadók egymással történő versengése helyett megteremti az állam felelősségét.” A jogszabályi változtatások célja egyértelmű: a szabad piaci verseny kiiktatása.

Az új tankönyvrendelési rendszer lényege, hogy a KELLO-n keresztül kell lebonyolítani a könyvek megrendelését és kiszállítását. A korábbi tankönyvterjesztők a KELLO alvállalkozóiként végezheték el a tankönyvek kiszállítását az iskolákhoz, lényegesen nagyobb költségráfordítással, például a személyre szóló tankönyvcsomagok szortírozásához használt csomagolóanyag szokatlanul magas ára miatt.

Az államosítási folyamat nem állt meg a tankönyvterjesztésnél, az hamarosan kiterjedt azok előállítására is. A kormány létrehozta az Oktatáskutató és Fejlesztő Intézetet (OFI), amely a vonatkozó rendelet⁴ szerint az állami tankönyvkiadásért és fejlesztésért felelős szerv. Az OFI a közbeszédben a „kísérleti tankönyvek” előállítójaként vált ismertté. Majd 2014 áprilisában

¹ A tanulmány a Magyar Tudományos Akadémia és a Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar közös, MTA–DE Közzolgáltatási Kutatócsoportjának a Területi közzolgáltatások szabályozásai című projektje keretében készült. A projekt leírására l.: Horváth M.T.: Szempontok a területi közzolgáltatások regulációs változásainak vizsgálatához. In: HMT (szerk.): *Kilengések. Közzolgáltatási változások*. Budapest: Dialóg Campus, 2013. 9–25. old.

² Szilágyi Emese, tudományos segédmunkatárs, MTA TK JTI

³ Különösen a 2013. évi CCXXXII. törvény a nemzeti köznevelési tankönyvellátásról [Ntt.] 2.§ (2) bek.

⁴ 501/2013. (XII. 29.) Korm. rendelete nemzeti köznevelés tankönyvellátásáról szóló 2013. évi CCXXXII. törvény egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról, valamint a tankönyvellátásban közreműködők kijelöléséről

az Emberi Erőforrások Minisztériuma bejelentette két kiadó, az Apáczai és a Nemzedékek Tudása megvásárlását. A két immár állami kiadó piaci versenyelőnyhöz juttatását olyan intézkedések segítették, mint az a körlevél,⁵ amelyet Hoffmann Rózsa akkori köznevelési államtitkár és a Klebelsberg Intézményfenntartó Központ (KLIK) elnöke közösen jegyzett, s amely arról tájékoztatta az állami fenntartásban lévő iskolákat, hogy kizárólag a „javasolt kiadványok listájáról” választhatnak tankönyvet. A pontos megfogalmazás szerint: „a fenntartói egyetértést azon iskolai tankönyvrendelésekre lehet megadni, amelyeket a javasolt lista és kapcsolódó szabályok alapján állítottak össze az iskolák”.⁶A „Javasolt kiadványok listáján” többségében a két felvásárolt kiadó tankönyvei szerepeltek. 2014 augusztusában pedig a két korábbi kiadó megszűnt, mint önálló gazdasági társaság. Tevékenységüket az OFI látja el.

2. Az átalakítás céljai

A tankönyvpiaci átalakítások deklarált célja a piaci verseny kiiktatása. Erre a jogalkotó megfogalmazása szerint azért volt szükség, mert „ha valamely kiadó nem teljesíti vállalásait, a tanulók nem jutnak hozzá ... az állami tantervek által meghatározott garantált tudáshoz.” Ezért a kormányzat az Alaptörvényből is fakadó kötelezettségének tekinti – így az érvelés –, hogy a tankönyvek tartalmi megfelelőségét biztosítsa, illetve tágabban hogy garantálja a közművelődés megfelelő feltételrendszerét.

A törvényjavaslat utalt arra is, hogy a változtatások fentiekkel összefüggő célja a kiadók marketingtevékenységének, s a pedagógusok ezen keresztül történő befolyásolásának csökkenetése. Az érvelés szerint a pedagógusok tankönyvválasztását a magánpiaci rendszerben nem kizárólag szakmai szempontok befolyásolták. Annak bizonyítása azonban, hogy a magánkiadók tevékenysége etikátlan lett volna, jószerivel elmaradt. Ugyan egy kiadóval, épp az állam által megvásárolt Apáczaival kapcsolatban felmerült, hogy kellően nagy rendelés után pénzt juttatott vissza a megrendelő iskolának.

A harmadik deklarált cél az eltérő szociális háttérrel rendelkező tanulók esélyegyenlőségének biztosítása. A logika szerint, amennyiben a hallgatók azonos tartalmú és minőségű, bárki számára elérhető (tehát olcsó, esetleg ingyenes) tankönyvekből tanulnak, az alkalmas lehet a kulturális hátrányok kiküszöbölésére. Vagy legalábbis a kulturális egyenlőtlenségek nem növekednek tovább.

3. Alkotmányossági aggályok

Első nekifutás

A magánpiaci versenybe való brutális állami beavatkozás komoly alkotmányossági aggályokat vet fel. Az Alkotmánybíróság elé eddig két alkalommal került a probléma: A 3108/2014. (IV. 17.) AB végzés⁷ az Abtv. 26. § (2) bekezdés szerinti („közvetlen”) alkotmányjogi panasz eljárásban született. A panaszosok az Alaptörvénynek a tisztességes gazdasági verseny feltételeinek biztosítására vonatkozó, továbbá a vállalkozáshoz való jogot kimondó passzusainak sérelmére hivatkoztak.

Az Alkotmánybíróság azonban érdemben nem bírálta el a kérdéseket. Ugyanis álláspontja szerint „az alkotmányjogi panasszal támadott új szabályozás 2014. január 1-jével hatályát veszítette, az a konkrét esetben már nem alkalmazható.” Az érvelés mögött épp az Ntt. hatálybalépése áll.

⁵ A hírlevél letölthető: http://444.hu/assets/3974_001.pdf (letöltés: 2016. március 1.)

⁶ A levél jogalapját az Ntt. 3.§ (10) bek. jelentette.

⁷ <http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/9A71AF27159421BEC1257ADA0052480F?OpenDocument> (letöltés: 2016. március 1.)

Bragyova András különvéleményében arra mutatott rá, hogy az új szabályozás hatályba lépésével az állami tankönyvellátási monopólium, ... fennmaradt, sőt teljessé vált.”

Érdemi (?) vizsgálat

Az új jogszabályi környezet „érdemi” vizsgálatára a 3024/2015. (II. 9.) AB határozatban került sor. Az Alaptörvény hivatkozott rendelkezései a vállalkozás szabadságát és a tisztességes gazdasági verseny feltételeinek biztosítására vonatkozó állami kötelezettséget kimondó szöveghelyek, a diszkrimináció tilalma⁸ illetve a jogállamiság elve voltak.

A panaszosok úgy érveltek, hogy „a jogalkotó a támadott jogszabályi rendelkezésekkel a korábban kialakult és hosszabb ideje működő piaci viszonyokba ... súlyosan piackorlátozó, illetve monopolizáló módon, szakmai szempontokat mellőzve avatkozott be.” A panaszosok felvetették azt is, hogy a tankönyvkiadók a tankönyvfejlesztésre fordított költségeiket illetően semmiféle kompenzációban nem részesültek, ez pedig sérti a tulajdonhoz való jogot. Vállalkozáshoz való joguk megsértésére azért hivatkoztak, mert a kormány tevékenységével lényegében monopolizálta a tankönyv-kereskedelmi piacot. A jogállamiság elvének sérelmét valósította meg a panaszosok szerint, hogy a piaci viszonyokba való drasztikus beavatkozásra való felkészüléshez nem állt rendelkezésre kellő felkészülési idő. Így a piaci szereplőknek nem volt módjuk veszteségük minimalizálására, illetve az új helyzethez igazodó gazdasági stratégia kialakítására.

A testület a **jogállamiság** elvének érvényesülését vizsgálva fejtette ki, hogy a kellő felkészülési idő követelménye csupán „a jogkövető magatartás tanúsítására való felkészülést jelenti, ellentétben az indítványozó jóval tágabb, a jogszabály alkalmazásának gazdasági következményeire való felkészülést szükségesnek tartó értelmezésével.” Ezzel a testület meglehetősen szűkítően interpretálta a jogállamiság elvét: *a jogállamiság ilyen (kifordított) értelmezése szerint az elv nem az egyének számára jelent garanciát, s főleg nem az állam hatalmának korlátja, hanem kizárólag az állam arra vonatkozó érdekeit védi, hogy az általa alkotott jogszabályok betartassanak.*

A **vállalkozás szabadságát** az AB úgy határozta meg, hogy „a vállalkozáshoz való jog alapjog, amely azt jelenti, hogy bárkinek az Alaptörvényben biztosított joga a vállalkozás...kifejtése.” Ez csupán a vállalkozóvá válás lehetőségének biztosítását jelenti, vagyis az állam által teremtett feltételrendszerbe való belépés lehetőségét. „Az Alkotmánybíróság a vállalkozáshoz való alapjog lényegi tartalmának a sérelmét akkor állapította meg, amikor a jogalkotó a foglalkozás szabad megválasztásához, az adott vállalkozás gyakorlásához való jogot egyes piaci szereplőktől meghatározatlan időre teljes egészében elvonta.” *A testület az alapjog tekintetében nem végezte el a szükségességi-arányossági vizsgálatot. Az alkotmányosság mércéjét ennél jóval alacsonyabbra, a totális kiüresedés szintjéig szorította.*

A **tulajdonhoz való jog** alkotmányos védelme az AB szerint kizárólag a már megszerzett tulajdont, illetve bizonyos esetekben a tulajdoni várományokat védi; *így nem terjed ki sem a korábbi ráfordítások megtérülésére, sem piaci értékállóságára*, mivel „megszerzett tulajdon, illetve alkotmányosan védett tulajdoni váromány elvonására, kisajátítására adott esetben nem került sor”, az államot semmiféle kártalanítási kötelezettség nem terheli.

A **diszkrimináció tilalmának sérelmét illetően** – vagyis az állami tulajdonú OFI és a piaci alapon működő kiadók közötti jogszabályi különbségtétel tekintetében – a bírák úgy érveltek, hogy „az OFI költségvetési szerv, létrehozásáról... Korm. határozat rendelkezett”, ezért „még a parciális jellegű könyvkiadási tevékenységét illetően sem tartozhat a szabályozás szempontjából azonos csoportba egy kifejezetten és kizárólagosan gazdasági tevékenységet végző, profitorientált gazdálkodó szervezettel.” Vagyis költségvetési szerv jellegéből fakadóan nincsen a kiadókkal összehasonlítható helyzetben, ez pedig ellehetleníti a

⁸ Ti. az állami tulajdonú és magánpiaci alapon működő kiadók között.

diszkrimináció vizsgálatának megvalósítását. *Az érvelés a jövőre nézve fogalmilag zárja ki az állami tulajdonban álló gazdasági társaságok és a magánpiaci vállalkozások tekintetében annak vizsgálatát, hogy a rájuk vonatkozó szabályozás sérti-e a hátrányos megkülönböztetés elvét.*

Különvélemények

A döntéssel összefüggésben több alkotmánybíró is különvéleményt fogalmazott meg.

Kiss László szerint „amennyiben a jogalkotó egy rendszert radikálisan megváltoztat ... úgy köteles fokozott figyelmet fordítani annak előzetes ellenőrzésére is, hogy az új rendszer alkalmazására az érintettek megfelelően felkészültek-e”. A vállalkozáshoz való jog sérelmét azért tartja megállapíthatónak, mert a szabályozás gyakorlatilag „*numerus clausus*” valósít meg a tankönyvpiacra. A tulajdonhoz való joggal összefüggésben pedig megjegyzi, hogy az érintettek alapjoga az intézkedések eredményeként gyakorlatilag *teljes mértékben kiüresedett*, „mivel az indítványozók alkotmányjogi értelemben vett tulajdoni igényeinek érvényesítési feltételei teljes egészében hiányoztak.”

Czine Ágnes az indítványozó tulajdonhoz való jogával szemben egyedüli méltányolható szempontként a tankönyvellátás ingyenességéhez fűződő közérdeket ismeri el, ezért az alapjogot korlátozó rendelkezéseket csak az ingyenességgel összefüggésben és a felmenő rendszerben történő bevezetéséhez igazítottantalálja alkotmányosan indokolhatónak.

Lévay Miklós szerint az OFI-ra és a nem állami tankönyvkiadókra vonatkozó szabályozás vizsgálata során tekintettel kellett volna lenni arra is, hogy megvalósul-e a jogi személyek közötti esélyegyenlőség. Úgy véli, a testületnek az OFI költségvetési szerv jellegét is figyelembe véve kellett volna megvizsgálnia, hogy a szabályozás alkalmaz-e valamiféle indokolt vagy indokolatlan különbségtételt.

Az Alaptörvény M) cikk (2) bekezdése szerint „Magyarország biztosítja a tisztességes gazdasági verseny feltételeit. Magyarország fellép az erőfölénnyel való visszaéléssel szemben, és védi a fogyasztók jogait.” A testület érvelése azonban épp ezzel ellentétes irányba mutat: „az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve” interpretációjával valójában kiüresítette a tisztességes piaci verseny Alaptörvényben foglalt garanciáit.

·Ezen rendelkezés alkalmazása alól a testület arra való hivatkozással bújta ki, hogy az „nem minősül az Alaptörvényben biztosított jognak, ... címzettje nem az indítványozó, közvetlenül nem biztosít a számára jogot”, ezért panaszeljáráásban – amelyben ez a döntés is született – nem lehet rá hivatkozni.