



EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS
COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

NEGYEDIK SZEKCIÓ

KÖNYV-TÁR KFT. ÉS MÁSONK kontra MAGYARORSZÁG ÜGY

(21623/13. sz. kérelem)

ÍTÉLET

(Érdemi)

STRASBOURG

2018. október 16.

Ez az ítélet az Egyezmény 44. Cikkének 2. bekezdésében foglalt körülmények beálltával válik véglegessé. Szerkesztői változtatás alá eshet.



A Könyv-tár Kft. és mások kontra Magyarország ügyben

az Emberi Jogok Európai Bírósága (Negyedik Szekció), Tanácsként tartott ülésén, amelynek tagjai voltak:

Vincent A. De Gaetano, *Elnök*,

Sajó András,

Nona Tsotsoria,

Paulo Pinto de Albuquerque,

Krzysztof Wojtyczek,

Egidijus Kūris,

Marko Bošnjak, *bírák*,

és Marialena Tsirli, *szekció-hivatalvezető*,

a 2017. január 5-i, február 28-i és április 4-i, a 2018. január 10-i és június 12-i zárt ülésén lefolytatott tanácskozását követően,

az utolsóként említett időpontban elfogadott alábbi ítéletet hozza:

ELJÁRÁS

1. Az ügy alapja egy Magyarország ellen benyújtott kérelem (21623/13. sz.), amelyet az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló egyezmény (a továbbiakban: „Egyezmény”) 34. Cikke alapján a Könyv-Tár Kft., a Suli-Könyv Kft. és a Tankönyv-Ker Bt. (a továbbiakban: a „kérelmező társaságok”) 2013. március 26-án terjesztettek a Bíróság elé.

2. A kérelmező társaságokat Köves P. Budapesten praktizáló ügyvéd képviselte. A Magyar Kormányt (a „Kormány”) Tallódi Z. kormányképviselő, az Igazságügyi Minisztérium munkatársa képviselte.

3. 2013. október 17-én a kérelmet közölték a Kormánnyal.

A TÉNYEK

I. AZ ÜGY KÖRÜLMÉNYEI

4. Az első kérelmező társaság, a Könyv-Tár Kft. budapesti székhelyű korlátolt felelősségű társaság. A második kérelmező társaság, a Suli-Könyv Kft. tatabányai székhelyű korlátolt felelősségű társaság. A harmadik kérelmező társaság, a Tankönyv-Ker Bt. budapesti székhelyű betéti társaság.

5. A kérelmező társaságok iskolai tankönyveket forgalmazó cégek.

6. A magyar iskolarendszert egy sor, 2011-ben és 2012-ben elfogadott intézkedéssel teljes egészében átszervezték. A korábban decentralizált iskolarendszer központosított állami irányítás alá került. 2011. december 9-én, illetve 2012. július 24-én kihirdették a Magyar Közlönyben a 2011. évi CLXVI. törvényt és a 2012. évi CXXV. törvényt (együttesen: az „Új Jogszabályok”), amelyek, többek között, a tankönyvpiac rendjéről szóló

2001. évi XXXVII. törvényt módosító rendelkezéseket is tartalmaztak. A módosítások 2012. október 1-jén léptek életbe és a 2013 szeptemberében induló tanévtől kezdődően voltak hatályosak. Az új törvényi szabályozás lényegét már a 2011 decemberében közzétett első módosítás tartalmazta.

7. A kérelmező társaságok rámutattak, hogy az egész magyar tankönyv-terjesztési piacon korábban a piaci résztvevők három csoportja volt jelen: a kiadóké, a forgalmazóké és az iskoláké. Az Új Jogszabályok hatálybalépése előtt ez a piac részben szabályozott piacnak minősült; a kiadók szempontjából ez azt jelentette, hogy a jogalkotó megállapította a követelményeket, amelyek alapján egy könyv tankönyvnek minősül, és ezzel kapcsolatban gyakran bizonyos intézkedéseket is hozott, például rászorultsági alapon maximálta az árakat, illetve az állami támogatást. Ugyanakkor maga a tankönyv-terjesztési ágazat szabályozatlan piac volt. A tankönyvforgalmazók ügyfelei iskolák voltak, amelyek – gyakran igen kielezett piaci verseny közepette – ki tudták választani a kiadót és a tankönyvforgalmazót, előbbit az általa kínált termékek, utóbbit pedig, főként, megbízhatósága, elérhetősége és a kínált árengedmények alapján.

8. A forgalmazók feladatkörébe nemcsak a logisztikai szolgáltatások nyújtása, hanem a megrendelések feldolgozása, a személyre szabott számlázás és a visszáru kezelése is beletartozott. A tankönyvforgalmazással foglalkozó cégek többsége raktárakat és szállító gépjárműveket bérelt arra a kettőtől négy hónapig terjedő időszakra, amikor tevékenységét végezte, ami, döntően, szezonális jellegű volt. Ezek a cégek, a 3 főtől 57 főig terjedő állandó alkalmazotti létszámukon felül, további 10–30 szezonális munkást – rendszerint diákokat – foglalkoztattak az iskolai tankönyvsomagok összeállítására. A nagyobb piaci résztvevők általában saját gépjárművekkel és raktárbázissal rendelkeztek, ahol kis- és nagykereskedelmi értékesítési tevékenységüket végezték. Ezek a vállalatok a könyveket a kiadóktól vásárolták, és a kisebb forgalmazóknak terítették. Jóval több mint harminc meghatározó tankönyvforgalmazó működött az országban (hat nagy és mintegy harminc közepes méretű terjesztő).

9. A piaci résztvevők arra törekedtek, hogy a lehető legtöbb iskolát megszerezzék ügyfelüknek, különösen azokat, amelyek a forgalmazó raktárához közel eső területen találhatók azért, hogy optimalizálhassák a szállítási költséget. Rugalmas és gyors szolgáltatásnyújtással folyamatosan arra törekedtek, hogy ügyfeleiket – az iskolákat – megtartsák. A nagykereskedelmi árrés általában 3 és 5 százalék között mozgott, az üzemi nyereség pedig 1–5 százalékos volt.

10. Az első kérelmező, a Könyv-Tár Kft. általános és középiskolák részére terjesztett oktatási anyagokat. E tevékenysége során mintegy 200 kiadóval állt üzleti kapcsolatban, amelyek közül 60 tankönyvkiadó volt. 2012-ben a cég 126 iskolának szállított.

11. A második kérelmező, a Suli-Könyv Kft. közvetlenül kiszolgált a i. a Komárom-Esztergom megyei iskolák 90–95 százalékát, ii. a Pest megye nyugati részén működő iskolák 100 százalékát, iii. a Pest megye északi részén működő iskolák 65–70 százalékát, iv. a Győr-Moson-Sopron megyei

iskolák 95–100 százalékát, v. a Vas megyei iskolák 95–100 százalékát, vi. a Veszprém megyei iskolák 85–90 százalékát és vii. a budapesti iskolák 25–30 százalékát. Ezenfelül közvetve, kizárólag tankönyv-kiskereskedelemmel foglalkozó alvállalkozókon keresztül, 1200 iskolának szállított, további öt nagy forgalmazóval versenyezve.

12. A harmadik kérelmező, a Tankönyv-ker Bt. kb. 35 iskolának szállított két megyében.

13. Az Új Jogszabályok új tankönyv-terjesztési rendszert vezettek be Magyarországon; meghatározták, hogy a „tankönyvellátás”, amely az iskolai tankönyvek megrendelését, beszerzését és az iskoláknak történő eljuttatását, valamint a tankönyvek vételárának iskoláktól való beszedését foglalja magában, állami közérdekű feladat.

14. A vonatkozó törvényjavaslat indoklása szerint a jogalkotó szándéka az volt, hogy ezeket a feladatokat egyetlen, állami tulajdonú, nonprofit könyvterjesztő vállalaton, a Könyvtárellátó Kiemelten Közhasznú Nonprofit Kft.-n (a „Könyvtárellátó”-n) keresztül lássák el. A kitűzött célok ismertetése során a döntés indokául a következőket sorolták fel:

„a tankönyvek egységes, központi beszerzésével a tankönyvbeszerző pozíciójának erősítése, és ... a tankönyvterjesztés átláthatóbbá tétele érdekében verseny kialakítása egy erősebb pozícióban, a beszerző pozíciójában”.

15. A kérelmező társaságok rámutattak, hogy az Új Jogszabályok központosítják és monopolizálják a tankönyvellátási piacot, 20 százalékos árrést garantálva az állami tulajdonú tankönyvforgalmazónak anélkül, hogy bármilyen ellentételezést nyújtanának a korábbi piaci résztvevőknek, köztük a kérelmező társaságoknak. Következésképp a kérelmező társaságokat és a többi tankönyvforgalmazót valójában kitiltották a piacról (amely e társaságok tevékenységének kizárólagos vagy elsődleges területe volt), ahol az új jogszabályok hatálybalépése előtt szabadon működtek.

16. A kérelmező társaságok alkotmányos panaszt nyújtottak be az Alkotmánybíróságnak, amelyben kérték az Új Jogszabályok hatályon kívül helyezését. Bíróági beadványaikban azonban azt állították, hogy ez nem hatékony jogorvoslat, mivel még ha az Alkotmánybíróság hatályon kívül helyezné is az Új Jogszabályokat, nekik – üzleti tevékenységüket újrakezdéséhez – ismét jelentős összegeket kellene befektetniük, a már elszennvedett kárukat pedig nem tudnák orvosolni.

17. 2014. április 14-én az Alkotmánybíróság, a kérelmező társaságok panaszának érdemi vizsgálata nélkül, megszüntette az eljárást. Az Alkotmánybíróság jelezte, hogy elfogadtak egy új jogszabályt, a nemzeti köznevelés tankönyvellátásáról szóló 2013. évi CCXXXII. törvényt, amely 2014. január 1-jén hatályba lépett. Ez a jogszabály teljes egészében hatályon kívül helyezte a tankönyvpiac rendjéről szóló 2001. évi XXXVII. törvényt, a kifogásolt Új Jogszabályokat is beleértve. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy ebből következően a rendelkezések állítólagos alkotmányellenességének vizsgálata feleslegessé vált.

2014. január 1-jétől kezdődően a 2013. évi CCXXXII. törvény minden szabadpiaci tankönyvforgalmazást megszüntetett és a magyar közoktatásban bevezette a tankönyvellátást, amely teljes egészében államilag szervezett.

A kérelmező társaságok a 2013. évi CCXXXII. törvény ellen nem nyújtottak be alkotmányjogi panaszt.

II. A VONATKOZÓ HAZAI JOGSZABÁLYOK

18. A tankönyvpiac rendjéről szóló 2001. évi XXXVII. törvény vonatkozó rendelkezései, amelyeket a 2011. évi CLXVI. törvény 14. § (1) bekezdése és a 2012. évi CXXV. törvény módosított, és amelyek 2012. október 1-je és 2014. január 1-je között voltak hatályban, a következőképpen rendelkeztek:

4. §

„(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 Társaság (a továbbiakban: Könyvtárellátó) keresztül lát el...”

8. §

„(13) A tankönyvellátás feladatainak végrehajtásában - a Könyvtárellátóval kötött megállapodás alapján - közreműködhet más tankönyvkiadó és tankönyvforgalmazó, vagy egyéb teljesítési segéd...”

19. A 2014. január 1-jétől hatályos, a nemzeti köznevelés tankönyvellátásáról szóló 2013. évi CCXXXII. törvény vonatkozó rendelkezései a következőket mondják ki:

2. §

„(2) A tankönyvek országos megrendelése, beszerzése és az iskolák számára történő eljuttatásának megszervezése, a tankönyvek vételárának beszedése (a továbbiakban: a „tankönyvellátás”) állami feladat, amelyet az állam a Kormány rendeletében kijelölt nonprofit gazdasági társaság (a továbbiakban: a „Könyvtárellátó”) útján látja el.”

20. Magyarország Alaptörvényének vonatkozó rendelkezései a következők:

M) cikk

„(1) Magyarország gazdasága az értékkeremtő 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.”

XI. cikk

„(1) Minden magyar állampolgárnak joga van a művelődéshez.

(2) Magyarország ezt a jogot a közművelődés kiterjesztésével és általánossá tételével, az ingyenes és kötelező alapfokú, az ingyenes és mindenki számára hozzáférhető középfokú, valamint a képességei alapján mindenki számára hozzáférhető felsőfokú oktatással, továbbá az oktatásban részesülők törvényben meghatározottak szerinti anyagi támogatásával biztosítja.

(3) Törvény a felsőfokú oktatásban való részesülés anyagi támogatását meghatározott időtartamú olyan foglalkoztatásban való részvételhez, illetve vállalkozási tevékenység gyakorlásához kötheti, amelyet a magyar jog szabályoz.”

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.”

37. cikk

„(1) A Kormány a központi költségvetést törvényesen és célszerűen, a közpénzek eredményes kezelésével és az átláthatóság biztosításával köteles végrehajtani. ...”

21. A *Kúria* Pfv.IV.20.602/2017/5. sz. ítélete a következő szövegrészeket tartalmazza:

„[20] ... Kétségtelen tény, hogy a magyar munkajogi szabályozás (Munka Törvénykönyve akkor hatályos 115. §-a) a konkrét kérdésben nem felelt meg az uniós irányelvnek, a 2003/88/EK. Irányelv 7. cikk (1) és (2) bekezdésének. A magyar munkajogi szabályozás legalábbis részben kifejezetten ellentétes volt az uniós irányelv rendelkezésével.

[21] A Kúria szerint a jogerős ítélettel szemben az is megállapítható volt, hogy a jogalkotási tévedés (hiba) közvetlen eredménye, vagyis a felperes fizetett szabadsága mértékének csökkenése érdemi kihatással volt a felperes magánéletére. ...

[22] ... Az Európai Unió Bíróságának irányadónak tekintett ítéletei egyértelművé teszik azt, hogy a konkrét kártérítés feltételeinek fennállását a nemzeti bíróságok kizárólag a nemzeti jog alapján ítélik meg.

[23] Bár az új Ptk. tervezetében volt külön elképzelés az állam által jogalkotással okozott kár megtérítésére irányuló szabály beépítésére, ezt azonban a jogalkotó mellőzte, a régi Ptk. pedig semmilyen erre vonatkozó szabályt nem tartalmazott. Ezt a bíróság jogalkalmazóként saját elhatározásából nem pótolhatja.

[24] A Ptk. 339. § ... értelmében aki másnak jogellenesen kárt okoz, köteles azt megtéríteni. Mentésül a felelősség alól, ha bizonyítja, hogy úgy járt el, ahogy az az adott helyzetben általában elvárható. A Kúria szerint ez a rendelkezés a jelen esetben a felperes és az alperes viszonyára nézve nem alkalmazható. Következtes és egyértelmű a bírói gyakorlat a régi Ptk. kapcsán abban, hogy a Ptk. 339. §- a a jogalkotással okozott károk kapcsán nem alkalmazható. Megfelelő jogi szabályozás hiányában tehát a felperes kártérítési igényét a jogerős ítélet érdemben helytállóan utasította el, ezért a jogerős ítéletet a Kúria hatályában fenntartotta.”

A JOG

I. AZ EGYEZMÉNY ELSŐ KIEGÉSZÍTŐ JEGYZŐKÖNYVE 1. CIKKÉNEK ÁLLÍTÓLAGOS MEGSÉRTÉSE

22. A kérelmező társaságok kifogásolták, hogy a tankönyv-forgalmazási piacon az állami monopólium létrehozása megfosztotta őket attól a joguktól, hogy javaikat tiszteletben tartsák, azaz megvalósult az Egyezmény Első Kiegészítő Jegyzőkönyve 1. Cikkének megsértése, amely Jegyzőkönyv szövege a következő:

„Minden természetes vagy jogi személynek joga van javai tiszteletben 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, amelyeket szükségesnek ítélnék ahhoz, hogy a javaknak a köz érdekében történő használatát szabályozhassák, illetőleg az adók, más közterhek vagy bírságok megfizetését biztosítsák.”

A. Elfogadhatóság

23. A Kormány azzal érvelt, hogy a panasz idő előtti, továbbá a kérelmező társaságok nem merítették ki az összes rendelkezésre álló hazai jogorvoslati lehetőséget, ahogyan azt az Egyezmény 35. Cikkének (1) bekezdése előírja. A Kormány rámutatott, hogy a kérelmező társaságok által előterjesztett alkotmányjogi panasz hatékony jogorvoslat, az ezzel kapcsolatos eljárás pedig az előterjesztéskor még folyamatban volt. A Kormány nem vitatta, hogy az Alkotmánybíróság nem ítélt meg kártérítést valamely személy alkotmányos jogainak sérelme miatt. A Kormány azt állította ugyanakkor, hogy miután a szóban forgó bíróság döntött a jogszabályok alkotmányosságának előzetes kérdésében, kártérítés a rendes bíróságok előtt követelhető polgári eljárás keretében.

24. Fenntartva továbbá, hogy az uniós jog nem volt releváns a jelen ügyben, és annak alkalmazása mindenképpen a Bíróság joghatóságán kívül esik, a Kormány – hivatkozva a *Laurus Invest Hungary Kft. és mások kontra Magyarország* ítéletre ((dec.), nos. 23265/13 and 5 others, ECHR 2015 (extracts)) – azzal érvelt, hogy a kérelmezőknek kártérítési keresetet kellett volna indítaniuk az uniós jog megsértése miatt, ennek hiányában nem merítették ki a hazai jogorvoslati lehetőségeket.

25. A kérelmező társaságok hangsúlyozták, hogy a Kormány nem bizonyította, hogy a jogalkotóval szemben indított, alkotmányjogi panasszal alátámasztott kereset lehetősége rendelkezésre áll és hatékony. A *Vékony kontra Magyarország* ügyben hozott ítéletre hivatkoztak (no. 65681/13, 2015. január 13.), azzal érvelve, hogy a jelenlegi magyar ítélkezési gyakorlat szerint a jogalkotó nem vonható felelősségre az intézkedéseiért és a jogalkotó ellen indított, ilyen típusú per csupán elméletben lehetséges, ami

nem tekinthető hatékony jogorvoslatnak. Ezenfelül arra is rámutattak, hogy tudomásuk szerint nincs olyan európai uniós jogi rendelkezés, amely előírta volna a kormányzatnak, hogy ellentételezés nélkül monopolizálja a tankönyvforgalmazás piacát.

26. A kérelmező társaságok alkotmányjogi panasza tekintetében, amely a kérelem benyújtásának időpontjában folyamatban volt, a Bíróság emlékeztet arra, hogy a kérelmezővel szembeni, a hazai jogorvoslati lehetőségek kimerítésére vonatkozó követelmény teljesülésének megítélésakor rendszerint azt a napot veszik alapul, amelyen a kérelmet benyújtották a Bírósághoz (lásd *Baumann kontra Franciaország*, no. 33592/96, § 47, ECHR 2001-V (extracts)). A Bíróság ugyanakkor azt is elfogadja, hogy a hazai jogorvoslati lehetőségek kimerítésének utolsó fázisa röviddel a kérelem benyújtását követően, de még az előtt is elérhető, hogy a Bíróság dönt az elfogadhatóság kérdésében (lásd *Škorjanec kontra Horvátország*, no. 25536/14, § 44, ECHR 2017 (extracts)). A jelen ügyben a Bíróság megjegyzi, hogy az Alkotmánybíróság történetesen az ügy érdemének vizsgálata nélkül szüntette meg az eljárást. A Bíróság – anélkül, hogy foglalkozna azzal a kérdéssel, hogy a magyar Alkotmánybírósághoz benyújtott alkotmányjogi panasz általában véve az Egyezmény 35. Cikke (1) bekezdésének értelmében vett hatékony jogorvoslat-e – azon a véleményen van, hogy a jelen ügyben a kérelmezőktől nem elvárható, hogy egy másik, a 2013. évi CCXXXII. törvényt kifogásoló alkotmányjogi panaszt is benyújtsanak, miután első alkotmányjogi panaszukat az Alkotmánybíróság érdemi vizsgálat nélkül elutasította.

27. Az uniós jog megsértése miatt esetleg indított kártérítési keresettel kapcsolatban a Bíróság figyelembe veszi a Kúria egyik közelmúltbeli ítéletét (Pfv.IV.20.602/2017. sz. ítélet, lásd a fenti 21. pontot), amelyben a Kúria a magyar államnak az uniós jogszabályok jogellenes végrehajtásáért fennálló felelősségét vizsgálta. A Kúria megállapította, hogy az állam nem megfelelően hajtott végre egy uniós irányelvet, amely mulasztás hatással volt a felperes magánéletére. Ebből következően, elvben, szóba jöhet az állam felelőssége. A Kúria ugyanakkor elutasította a kártérítési követelést, mert a Polgári Törvénykönyv nem tartalmaz a jogalkotó közvetlen felelősségére vonatkozó rendelkezést. A Bíróság éppen ezért nincs meggyőződve arról, hogy az uniós jog megsértése miatt benyújtott kártérítési kereset olyan jogorvoslati lehetőség lett volna, amely jogorvoslatot nyújtana a kérelmező társaságok panaszára és észszerű kilátást biztosítana a sikerre (lásd *Sejdovic kontra Olaszország* [GC], no. 56581/00, § 46, ECHR 2006-II).

28. Összegezve: a Bíróság meg van győződve arról, hogy a kérelmet a hazai jogorvoslati lehetőségek ki nem merítése miatt nem lehet elutasítani.

29. A Kormány azzal érvelt továbbá, hogy a jelen ügyben nem voltak „javak”, amelyekhez az Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 1. Cikkében foglalt garanciák fűződnének, ennél fogva a kérelmező társaságok panasza, *ratione materiae*, összeegyeztethetetlen az Egyezmény rendelkezéseivel. Kiemelte, hogy az Egyezmény nem garantálja a tulajdonszerzéshez való jogot, a

jövőbeli jövedelem pedig általában véve nem minősül „javaknak”. A Kormány azzal érvelt, hogy a kérelmező társaságok piaci részesedését és jövőbeli jövedelmét a közoktatás szervezésének változása érintette, ami a hatóságok számára ilyen kérdésekben rendelkezésre álló széles mozgástér keretein belül történt, az pedig továbbra is tény, hogy a kérelmező társaságok pusztán reménye, hogy az iskolai beszerzés decentralizált rendszerével működő piacon korlátlan ideig folytathatják kereskedelmi tevékenységüket, nem minősül az Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 1. Cikke szerinti „javaknak”.

30. A kérelmező társaságok kiemelték, hogy a tulajdon és, ebből következően, az Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 1. Cikke szerinti „javak” fogalmát tágan kell értelmezni. A fizikai árukhoz hasonlóan, bizonyos jogok és érdekeltségek is vagyont alkotnak és „javaknak” minősülhetnek. A kérelmező társaságok jelentős üzleti know-how-t és üzleti értéket (goodwillt) halmoztak fel, továbbá ügyfélkört (iskolákat és tankönyvkiadókat) szereztek, ami a „javak” fogalma alá tartozik. Ezek az elemek kizárólag a tankönyvforgalmazás területén képviselnek értéket. A kérelmező társaságok azzal érveltek, hogy az állam – az Új Jogszabályokon keresztül – nemcsak egyszerűen korlátozza a lehetőségeiket üzleti tevékenységük folytatására, hanem jogszabályi intézkedésekkel teljesen ellehetetlenítette azt.

31. A Bíróság emlékeztet arra, hogy az Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 1. Cikkében szereplő „javak” fogalmának önálló jelentése van, amely biztosan nem korlátozódik a fizikai javak tulajdonjogára: bizonyos egyéb, vagyoni eszközöknek minősülő jogok és érdekeltségek, e rendelkezés alkalmazásában, szintén tekinthetők „vagyoni értékű jogoknak”, ebből következően, „javaknak” (lásd *Iatridis kontra Görögország* [GC], no. 31107/96, § 54, ECHR 1999-II). A vagyoni értékű jogokhoz hasonló jogok álltak fenn olyan ügyekben, ahol az adott kérelmezők, saját munkájuk révén, ügyfélkört építettek ki. Ez az ügyfélkör, számos vonatkozásban, a magánjoghoz hasonló jellegű volt, vagyoni értéket alkotott, ennél fogva az 1. Cikk első mondata szerinti értelemben tulajdonnak – javaknak – minősült (lásd *Van Marle és mások kontra Hollandia*, 1986. június 26., § 41, Series A no. 101, és *Malik kontra Egyesült Királyság*, no. 23780/08, § 89, 2012. március 13.). Az Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 1. Cikkének alkalmazhatósága, többek között, a szakmai módszerekre, a cégek ügyfélkörére és üzleti értékére is kiterjed, mivel ezek bizonyos értékkel bíró dolgok, amelyek számos vonatkozásban magánjogjellegűek, ennél fogva vagyoni értéknek, azaz a jelen rendelkezés első mondatának értelmében vett javaknak minősülnek (lásd a fent hivatkozott *Van Marle és mások*, § 41; *Döring kontra Németország* (dec.), no. 37595/97, ECHR 1999-VIII; *Wendenburg és mások kontra Németország* (dec.), no. 71630/01, ECHR 2003-II; *Buzescu kontra Románia*, no. 61302/00, § 81, 2005. május 24.; valamint *Oklešen és Pokopališko Pogrebne Storitve Leopold Oklešen S.P. kontra Szlovénia*, no. 35264/04, § 54, 2010. november 30.; vedd össze *Tipp 24 AG kontra Németország* (dec.), no. 21252/09, § 26, 2012. november 27.).

A Bíróság kimondta, például, hogy egy filmszínház üzemeltetése tizenegy éven át, a hatóságok beavatkozása nélkül, aminek eredményeként ügyfélkör alakult ki, vagyoni értéknek minősül (lásd a fent hivatkozott *Iatridis*, § 54). A Bíróság azt is megállapította, hogy valamely kérelmező vonatkozásában kimondható, hogy, joghézag ideje alatt, a kérelmező meglévő tulajdonjoggal rendelkezett a temetkezési szolgáltatások nyújtására (lásd a fent hivatkozott *Oklešen és Pokopališko Pogrebne Storitve Leopold Oklešen S.P.*, § 58).

32. A jelen ügyben a Bíróság megjegyzi, hogy a kérelmező társaságok, amelyek évek óta a tankönyvforgalmazási üzletágban működtek, szoros kapcsolatokat építettek ki a közelükben található iskolákkal. Ebben az üzletágban az ügyfelek száma korlátozott, mivel ez mindig az adott régióban található iskolák számához és a tanulói létszámhoz igazodik. Ezért a Bíróság meg van győződve arról, hogy az ügyfélkör – bár természeténél fogva bizonyos ingadozást mutat – alapvetően a kérelmező társaságok kialakult üzleti tevékenységének alapját jelenti és, a dolgok jellegénél fogva, más kereskedelmi tevékenységből nem könnyen pótolható. A kérelmező társaságok elvesztett ügyfélköre valójában számos vonatkozásban magánjogi jellegű, ennél fogva vagyoni értéknek minősül, amely az Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 1. Cikke szerinti értelemben vett „javak” körébe tartozik (lásd a fent hivatkozott *Van Marle és mások*, Döring (dec.) és *Wendenburg és mások* (dec.)). Ebből következően a panasz nem utasítható el azzal, hogy *ratione materiae* összeegyeztethetetlen az Egyezmény rendelkezéseivel.

33. A Bíróság megjegyzi, hogy a kérelem nem nyilvánvalóan alaptalan az Egyezmény 35. Cikke 3. bekezdésének a) pontja szerinti értelemben. A Bíróság továbbá megjegyzi, hogy semmilyen más alapon sem elfogadhatatlan. Ezért elfogadhatónak kell nyilvánítani.

B. Érdem

1. A Felek előterjesztései

34. A Kormány azzal érvelt, hogy az Új Jogsabályok nem monopolizálták az üzletágot, amelyben a kérelmező társaságok folytatták tevékenységüket, hanem a tankönyvgazdálkodás központosításának velejárójaként pusztán centralizálták a tankönyvek beszerzését. A Kormány hangsúlyozta, hogy az Új Jogsabályok nem szabályozták újra a szolgáltatásnyújtás szabályait a tankönyvforgalmazás területén és nem adtak kizárólagos jogot egy állami tulajdonú jogalanynak e tevékenységek folytatására. Az új szabályok mindössze átszervezték a közbeszerzés érintett rendszerét. A Kormány nyomatékosította, hogy a kérelmező társaságoknak nem volt „működési engedélyük” ezen a területen, amelyet „vissza lehetett volna vonni”; szabadon folytathatták továbbá tankönyvforgalmazási tevékenységüket és nyújthattak szolgáltatásokat a tankönyvek új, központi beszerzője részére. A Könyvtárellátó, közbeszerzési eljárások keretében, csakugyan számos tankönyv-forgalmazási szerződést kötött. A Kormány

azzal érvelt továbbá, hogy a tankönyvkiadók és -forgalmazók korábban jóváírás vagy engedmény adásával befolyásolni tudták a könyvválasztást és -vásárlást, ami gyengítette a jogalkotó által kitűzött célt, miszerint tankönyvválasztáskor elsődlegesen az oktatási szempontok érvényesüljenek.

35. A Kormány azzal érvelt, hogy – bár az új tankönyvbeszerzési szabályok közvetve hatással lehetnek a kérelmező társaságok pénzügyi érdekeire – ez a fellépés megfelel az Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 1. Cikkében foglalt követelményeknek. A kifogásolt intézkedés jogszerű volt; elegendő időt biztosított a kérelmező társaságoknak arra, hogy üzleti gyakorlatukat az új körülményekhez igazítsák és nem befolyásolta a kérelmező társaságok és ügyfeleik között meglévő szerződéseket. Ezenfelül, a közérdek meglétével kapcsolatban, a Kormány kiemelte, hogy az Új Jogszabályok jogalkotási célkitűzései egyértelműen azonosíthatók a jogalkotónak a módosítási javaslatokhoz fűzött magyarázatából (lásd a fenti 14. pontot). A Kormány azzal érvelt, hogy a tankönyvpiac torzult, amennyiben a végső fogyasztók (azaz a diákok vagy szüleik) nem szabadon választották meg a terméket és a termékért nem a terméket ténylegesen kiválasztó iskolák vagy tanárok fizettek.

36. A Kormány hangsúlyozta ugyanakkor, hogy a kifogásolt jogszabályok megalkotásának elsődleges indoka az volt, hogy erősítsék a beszerző piaci pozícióját a kiadókkal szemben – nem azért, hogy fellépjenek a lehetséges piaci torzulásokkal szemben, hanem hogy biztosítsák a közpénzek hatékonyabb elköltését. A Kormány hozzáfűzte, hogy a piac meglehetősen statikus volt amennyiben az iskolák nem könnyen váltottak tankönyvet (kiadót), ugyanakkor, magasabb kedvezményekért, gyakran voltak hajlandók forgalmazót váltani. A Kormány annak a véleményének adott hangot, hogy, ebből következően, a kifogásolt intézkedés indokolt volt, mivel az állam nem kényszeríthető arra, hogy irracionális költségvetési kiadási rendszert tartson fenn.

37. A kérelmező társaságok azzal érveltek, hogy egy szabályozatlan piacon egy állami tulajdonú vállalat létrehozása és, a szóban forgó vállalatban belül, egy korábban decentralizált gazdasági tevékenység központosítása monopolizálásnak minősül és, mint ilyen, a tulajdon zavartalan élvezetéhez való joguk megsértésének tekinthető. Hangsúlyozták, hogy az Új Jogszabályok nem felelnek meg a jogszerűség követelményének, mivel az állam nem biztosított elegendő átmeneti időt, a kifogásolt jogszabályok a nemzetközi szokásjogba és Magyarország Alaptörvényébe ütköznek. Ezenkívül, a kérelmező társaságok számára nincs más jogi út a kifogásolt rendelkezések megtámadására.

38. A kérelmező társaságok arra is rámutattak, hogy, a Kormány érvelésével ellentétben, nem tudták folytatni korábbi üzleti tevékenységüket úgy, hogy a központi beszerzővel kötnek szerződéseket. A Könyvtárellátó nem írt ki közbeszerzési pályázatokat tankönyv-forgalmazási tevékenységre, csupán két közbeszerzési pályázatot bizonyos résztvéteken – logisztikai és csomagolási feladatok – elvégzésére, és csupán Magyarország bizonyos területeire (kivéve, például, a fővárost).

Ezen túlmenően, valamennyi ilyen korlátozott hatókörű közbeszerzési pályázat „meghívásos pályázat” volt, azaz kizárólag az arra meghívott résztvevők indulhattak rajta. A kérelmező társaságok kétségüket fejezték ki továbbá azzal kapcsolatban, hogy szükség volt-e a tankönyvforgalmazás átláthatóbbá tételére. Az iskolák tankönyvbeszerzéssel kapcsolatos döntéseinek káros befolyásolása kizárt, hiszen a kérelmező társaságok által forgalmazott valamennyi tankönyv tartalmát és – ami még fontosabb – árát az állam szabályozta.

39. A kérelmezők hangsúlyozták, hogy nem volt szoros összefüggés aközött, hogy a forgalmazót az iskola választotta ki, míg a termékeket a szülők fizették. Ez a strukturális elem konkrétan nem érintette a forgalmazási piac működését és minimális vagy semmilyen hatással sem volt a piaci résztvevők számára és a megtérülési rátára. Mivel a tankönyvek árát mindig szabályozták, a haszon mértéke többnyire a kiadók által adott árréstől függött, amely 11 és 16 százalék között mozgott. Emellett a tankönyvforgalmazók – az általuk nyújtott szolgáltatásoktól (címkézés, kiosztás a tanulóknak, visszárukezelés stb.) függően – 2–7 százalék jutalékot kínáltak az iskoláknak, amely a kiadóktól kapott árrésből jött le. A fennmaradó 4–14 százaléknak kellett fedeznie a forgalmazók működési költségeit. A kérelmező társaságok hangsúlyozták, hogy a kiadók által biztosított 11–16 százalékos árrés szabadpiaci árrés volt. Az Új Jogszabályok értelmében a hivatalos, állami tulajdonú tankönyvforgalmazónak 20 százalékos garantált árrése van, ami önmagában megcáfolja a Kormány alaptételét, miszerint a tankönyvforgalmazás az új rendszerben olcsóbb és hatékonyabb lenne.

40. A Kormány és a kérelmező társaságok egyaránt azzal érveltek, hogy bár mindig lehetett tankönyveket más helyekről is vásárolni, ez soha nem vált piaci gyakorlattá, mindig is csupán a teljes piac jelentéktelen részét alkotta.

2. A Bíróság értékelése

a) Történt-e beavatkozás?

41. A Bíróság emlékeztet arra, hogy az Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 1. Cikke három különböző szabályt rögzít. Az első egy általános jellegű szabály, amely a tulajdon zavartalan élvezetének elvét mondja ki; ez az első bekezdés első mondatában szerepel. A második szabály a tulajdontól való megfosztásra vonatkozik, amelyet bizonyos feltételekhez köt; ez ugyanezen bekezdés második mondatában jelenik meg. A harmadik szabály elismeri, hogy az államok jogosultak, többek között, szabályozni a javaknak a köz érdekében történő használatát olyan módon, hogy érvényre juttatják az általuk e cél érdekében szükségesnek ítélt jogszabályokat; ez a második bekezdésben szerepel (lásd *Sporrong és Lönnroth kontra Svédország*, 1982. szeptember 23., § 61, Series A no. 52).

42. A jelen ügyben a Kormány nem vitatja, hogy az új jogszabályok a tankönyvforgalmazás új rendszerét vezették be Magyarországon és hogy ez érintette a kérelmező társaságok üzleti tevékenységét és pénzügyi érdekeit.

43. A Bíróság megjegyzi, hogy – a kifogásolt jogalkotási intézkedés következtében – a kérelmező társaságok ténylegesen elveszítették ügyfélkörüket, amely az Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 1. Cikke szerinti „javaknak” tekinthető (lásd a fenti 32. pontot). Ebből következően megállapítja, hogy beavatkozás történt a kérelmező társaságoknak a szóban forgó rendelkezés szerinti jogaiba, amely beavatkozás a társaságok tulajdona használatának ellenőrzésével járó intézkedésben nyilvánult meg. Az ilyen beavatkozás az Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 1. Cikke szerinti beavatkozásnak tekinthető (lásd, *mutatis mutandis*, a fent hivatkozott *Buzescu*, § 88, és *Tre Traktörer AB kontra Svédország*, 1989. július 7., § 55, Series A no. 159).

b) Indokolt volt-e a beavatkozás?

i. Jogszerűség

44. Az Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 1. Cikkében megfogalmazott első és legfontosabb követelmény, hogy a javak zavartalan élvezetébe történő hatósági beavatkozásnak jogszerűnek kell lennie (lásd a fent hivatkozott *Iatridis*, § 58), ami feltételezi, hogy a hazai jog vonatkozó rendelkezései kellőképpen hozzáférhetőek, pontosak és előre láthatóak (lásd *Beyeler kontra Olaszország* [GC], no. 33202/96, § 109, ECHR 2000-I). A jelen ügyben a Bíróság megjegyzi, hogy a kifogásolt intézkedés két, szabályszerűen közzétett törvénymódosításon alapult. Ebből következően a beavatkozás megfelelt a jogszerűség követelményének.

ii. Általános érdek – törvényes cél

45. A valamely jog vagy szabadság élvezetébe való, az Egyezmény által elismert beavatkozásnak jogszerű célt kell szolgálnia. Az Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 1. Cikkében rejlő „méltányos egyensúly” elve önmagában feltételezi a közösség általános érdekének fennállását (lásd a fent hivatkozott *Beyeler*, § 111). Mivel a nemzeti hatóságok jól ismerik saját országuk társadalmát és közvetlen tudomásuk van annak szükségleteiről, széles mérlegelési jogkörük van annak eldöntésére, hogy mi szolgálja a közösség általános érdekét (lásd, *mutatis mutandis*, *James és mások kontra Egyesült Királyság*, 1986. február 21., § 46, Series A no. 98, és a fent hivatkozott *Vékony*, § 33). Ezenfelül a „közérdek” fogalma szükségképpen kiterjedten értelmezendő. Mivel a Bíróság természetesnek tartja, hogy – a társadalom- és gazdaságpolitika megvalósítása terén – a törvényhozás rendelkezésére álló mérlegelési mozgástérnek szélesnek kell lennie, tiszteletben tartja a törvényhozás megítélését a tekintetben, hogy mi „szolgálja a köz érdekét” – kivéve, ha ez a megítélés nyilvánvalóan megalapozatlan (lásd a fent hivatkozott *James és mások*, § 46).

46. A jelen ügyben a Bíróságnak nem kell megállapítania, hogy a kifogásolt reform végrehajtása jogszerű célt szolgált-e. Még ha feltételezzük is, hogy e reform célja a közpénzek hatékonyabb elköltésének biztosítása volt, a Bíróság nincs meggyőződve arról, hogy ez a cél abból állt, hogy védjék a végfelhasználók (azaz a szülők vagy a diákok) érdekeit, figyelemmel arra, hogy a tankönyvek ára korábban is államilag szabályozott volt és az is maradt, függetlenül a vizsgált intézkedésektől (lásd a fenti 38. pontot). Ezenkívül a Bíróság megjegyzi, hogy az állami tulajdonú tankönyvforgalmazónak garantált 20 százalékos árrése van, amely meghaladja az Új Jogszabályok előtt, a szabadpiacon a kérelmezők számára elérhető 11–16 százalékos árrést, ami ugyancsak megkérdőjelezheti a Kormánynak a közpénzek hatékonyabb elköltése biztosításával kapcsolatos érvét.

47. Mindenesetre, feltételezve, hogy egy elérni kívánt törvényes cél húzódik meg a szóban forgó intézkedések mögött, meg kell bizonyosodni arról, hogy az ügy körülményeiből arra derül-e fény, hogy arányosság tekintetében megsértették a kérelmező társaságoknak az Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 1. Cikke szerinti jogait.

iii. Az intézkedés arányossága

48. Annak érdekében, hogy megfeleljen az Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 1. Cikke első bekezdésének első mondatában rögzített általános szabálynak, amelynek fényében a második bekezdés értelmezendő, a beavatkozásnak „méltányos egyensúlyt” kell teremtenie a közösség általános érdeke iránti igény és az egyén alapvető jogainak védelmére vonatkozó követelmény között (lásd a fent hivatkozott *Sporrong és Lönnroth*, § 69). A szóban forgó egyensúly keresése az Első Kiegészítő Jegyzőkönyv egész 1. Cikkének felépítésében (uo.), ennél fogva a második bekezdésben is tükröződik. Észszerű arányossági kapcsolatnak kell fennállnia az alkalmazott eszközök és az elérni kívánt cél között (lásd a fent hivatkozott *James és mások*, § 50). A közérdek és az egyén jogai közötti méltányos egyensúly nem áll fenn, ha az érintett személynek „túlzott egyéni terhet” kell viselnie (lásd a fent hivatkozott *Vékony*, § 32).

49. Az ügyfélkör elvesztésével és a foglalkozás gyakorlásával kapcsolatos ügyekben a beavatkozás arányosságának megítélése során a Bíróság mérlegeli többek között i. a kérelmező üzleti tevékenységére vonatkozó szabályozás meglétét, ii. a szóban forgó szabályozás jellegét (például, hogy valamely ágazatra – veszélyessége miatt, hagyományosan – korlátozások vonatkoznak-e), valamint iii. az átmeneti rendelkezések meglétét (például, hogy bizonyos ideig volt-e lehetőség a tevékenység legalább részleges folytatására) (lásd a fent hivatkozott *Oklešen és Pokopališko Pogrebne Storitve Leopold Oklešen S.P.*; lásd még, a *contrario*, a fent hivatkozott *Tipp 24 AG*, § 34).

50. Az állam számára kiemelt jelentőségű, hogy védelmi intézkedéseket léptessen életbe az önkényesség ellen, ahogyan azt egy demokratikus

társadalomban a jogállamiság megköveteli (lásd, *mutatis mutandis*, *Centro Europa 7 S.r.l. és Di Stefano kontra Olaszország* [GC], no. 38433/09, § 156, ECHR 2012, valamint *Anheuser-Busch Inc. kontra Portugália* [GC], no. 73049/01, § 71, ECHR 2007 I). Ezenfelül, bár az Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 1. Cikkének második bekezdése kifejezett eljárási követelményeket nem tartalmaz, a Bíróság úgy értelmezi, hogy a rendelkezés megköveteli, hogy a tulajdonjogukat sértő intézkedéssel érintett személyek számára megfelelő lehetőséget kell biztosítani arra, hogy ügyüket a felelős hatóságok elé vigyék azért, hogy érdemben támadják meg az adott intézkedést (lásd *Microintelect OOD kontra Bulgária*, no. 34129/03, § 44, 2014. március 4.).

51. Továbbá, az alkalmazandó jogszabályok szerinti kártalanítási feltételek lényegesek lehetnek annak értékelése szempontjából, hogy a megtámadott intézkedés tiszteletben tartja-e az előírt méltányos egyensúlyt és, különösen, hogy nem ró-e aránytalan egyéni terhet a kérelmezőkre (lásd, *mutatis mutandis*, *Pressos Compania Naviera S.A. és mások kontra Belgium*, 1995. november 20., § 38, Series A no. 332).

52. A Bíróság előjáróban megemlíti a tankönyvpiac egyik, bizonyos szempontból szokatlan jellemzőjét. A főszereplők, akik a termékeket kiválasztják (azaz az iskolák és a tanárok), nem azonosak azokkal a személyekkel, akik fizetnek a termékekért (ők a végfelhasználók: a diákok és szüleik). A Bíróság számára ezt a rendszert az a tény magyarázza, hogy biztosítani kell, hogy egy-egy osztályban az összes diák ugyanazt a tankönyvet használja. Ez a konstrukció ugyanakkor bizonyos piaci torzulásokat hordoz magában és, esetleg, kiszolgáltatott helyzetet jelent a végfelhasználók számára. Az utóbbi piaci szabályozással – például maximált árakkal vagy állami támogatással – kiegyenlíthető.

53. A Bíróság ugyanakkor nincs meggyőződve arról, hogy a tankönyvpiac e jellemzői torzító hatást gyakorolnak a forgalmazási üzletág résztvevői – köztük a kérelmező társaságok – közötti versenyre. Megjegyzi, hogy a forgalmazók az iskolákkal, nem pedig a végfelhasználókkal álltak szerződéses kapcsolatban; az iskolák pedig, a maguk részéről, teljesen szabadon választották ki a forgalmazót rövid- vagy hosszú távú beszállítójuknak. Való igaz, hogy volt egy állandó felvevőpiac (a diákok sokasága, akiknek egy adott iskolaévben szükségük van könyvekre), amely, végső soron, megfelelt a kérelmezők és más forgalmazók által nyújtott szolgáltatások összességének. Az állandó felvevőpiacból való adott részesedés azonban semmiképpen sem volt garantált a kérelmező társaságok számára, amelyeknek egy jórészt szabályozatlan versenypiaci környezetben kellett megszerezniük és megtartaniuk ügyfélkörüket (az iskolákat). Éppen ezért a Bíróság meg van győződve arról, hogy, bár a tankönyvpiacnak valóban van néhány egyedi jellemzője, ezek nem eredményeztek olyan különleges vagy privilegizált piaci helyzetet a kérelmező társaságok számára, amely önmagában igazolta volna a kifogásolt állami beavatkozást.

54. A Bíróságot nem győzte meg a Kormány azon érvelése, miszerint az Új Jogszabályok nem monopolizálták a tankönyvforgalmazást, illetve nem

adtak kizárólagos jogot egy állami tulajdonú vállalatnak a korábban a kérelmező társaságok által folytatott üzleti tevékenység végzésére. Ellenkezőleg, a piaci realitást tekintve, a Bíróság úgy véli, hogy az állam – az Új Jogszabályokon keresztül – leállította a kérelmező társaságok üzleti tevékenységének folytatását és, gyakorlatilag, monopolizált piacot teremtett a tankönyvforgalmazás terén. A piac monopolizált jellegét a későbbi jogszabályok (lásd a fenti 19. pontban hivatkozott, a nemzeti köznevelés tankönyvellátásáról szóló 2013. évi CCXXXII. törvényt) jóváhagyták és megerősítették. A Bíróság megjegyzi, hogy bár engedély hivatalos visszavonására nem került sor (hasonlítsd és vedd össze a fent hivatkozott *Tre Traktörer AB*, § 53 és a fent hivatkozott *Vékony*, 29), az új jogszabályok olyan tankönyvbeszerzési rendszert vezettek be, amelyben a kérelmező társaságok egész ügyfélkörét elkerülhetetlenül átvette az állami tulajdonú Könyvtárellátó. A 2013/2014-es tanévtől kezdődően a kérelmező társaságokat gyakorlatilag kizárták a tankönyvforgalmazási szerződésekből.

Mindezen észrevételek arra engednek következtetni, hogy a kérelmező társaságok üzleti tevékenysége a gyakorlatban nem folytatódhatott.

55. Igaz ugyan, hogy a kérelmező társaságok – elvben, közbeszerzési eljárás keretében – tankönyvforgalmazási szerződéseket köthetnének a Könyvtárellátóval. A Bíróság azonban ezen a ponton megemlíti a kérelmező társaságoknak a Kormány által nem cáfolt kijelentését, miszerint a gyakorlatban ezek a pályázatok korlátozott terjedelműek voltak és kizárólag a meghívottak részére álltak nyitva (lásd a fenti 38. pontot). Ezért a Bíróság ezeket a közbeszerzési eljárásokat nem tudja olyan reális kilátásnak tekinteni, amelynek révén a kérelmező társaságok folytathatták volna üzleti tevékenységüket és megtarthatták volna ügyfélkörüket.

56. Bár a kérelmező társaságok tulajdonjogába való beavatkozás a használat ellenőrzését jelentette, nem pedig a tulajdontól fosztotta meg ezeket a társaságokat, ezért a tulajdontól való megfosztásért járó kártalanításra vonatkozó ítélkezési gyakorlat közvetlenül nem irányadó (lásd *J.A. Pye (Oxford) Ltd és J.A. Pye (Oxford) Land Ltd kontra Egyesült Királyság* [GC], no. 44302/02, § 79, ECHR 2007-III), hangsúlyozni kell, hogy egy aránytalan és önkényes ellenőrző intézkedés, különösen kártalanítási program nélkül (lásd a fenti 50. és 51. pontot), nem felel meg a tulajdonjog védelmére vonatkozó, az Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 1. Cikkében rögzített követelményeknek (lásd, *mutatis mutandis*, *S.C. Antares Transport S.A. és S.C. Transroby S.R.L. kontra Románia*, no. 27227/08, § 48, 2015. december 15., valamint a fent hivatkozott *Vékony*, § 35).

57. A jelen ügyben említést érdemel, hogy az állam ellehetlenítette a kérelmező társaságok számára üzleti tevékenységük folytatását, de nem biztosította részükre a bírósági jogorvoslat lehetőségét és nem biztosított részükre pénzügyi ellentételezést sem (lásd, *a contrario*, *Pinnacle Meat Processors Company és 8-an mások kontra Egyesült Királyság*, no. 33298/96, 1998. október 21-i bizottsági határozat, be nem jelentett, és *Ian Edgar (Liverpool) Limited kontra Egyesült Királyság* (dec.), no. 37683/97, 2000. január 25.).

58. A szóban forgó reform végrehajtását szolgáló megfelelő intézkedések meghatározására az államnak biztosított mérlegelési mozgáster igen széles (lásd a fenti 45. pontot). Ezek az intézkedések azonban, az alkalmazott eszközök és az elérni kívánt cél tekintetében, nem lehetnek aránytalanok és nem róhatnak túlzott egyéni terhet az érintett üzleti szereplőkre. A jelen ügyben a kérelmező társaságok üzleti tevékenységének drasztikus megváltozását semmiféle pozitív állami intézkedés nem ellensúlyozta. Ezenfelül a beavatkozás olyan üzleti tevékenységet érintett, amelyre korábbi szabályozás nem vonatkozott, az üzleti tevékenység semmilyen értelemben nem volt veszélyes, és a kérelmezőktől nem volt elvárható annak feltételezése, hogy az üzleti tevékenységet az állam *de facto* monopolizálni fogja (lásd *Oklešen és Pokopališko Pogrebne Storitve Leopold Oklešen S.P.*; valamint, *a contrario*, a fent hivatkozott *Pinnacle Meat Processors Company és 8-an mások; Ian Edgar (Liverpool) Ltd*, valamint *Tipp 24 AG*).

59. Tekintettel i. a tizenhét hónapos átmeneti időszakra, ii. arra a tényre, hogy – az Új Jogszabályok hatálybalépése után – a kérelmező társaságokat a Könyvtárellátó egyetlen alkalommal sem hívta meg meghívásos pályázatra és ezek a társaságok, a 2013/2014-es tanévtől kezdve, *de facto*, ki voltak zárva a tankönyvforgalmazási szerződésekből, iii. arra a tényre, hogy nem léptettek életbe intézkedéseket, amelyek a kérelmező társaságoknak védelmet nyújtottak volna az önkényességgel szemben, illetve nem kínáltak nekik jogorvoslatot kártalanítás formájában, iv. a kérelmező társaságok üzleti tevékenységének folytatása vagy tevékenységüknek a tankönyvforgalmazási ágazaton kívüli újraindítása ellehetetlenült és v. a szülők és a diákok számára az új rendszer nem hozott valós hasznot, a Bíróság megállapítja, hogy, az elérni kívánt célhoz viszonyítva, a kérelmező társaságok jogába való beavatkozás aránytalan volt, amennyiben az a társaságokra túlzott egyéni terhet rótt. Ezért a Bíróság megállapítja, hogy az Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 1. Cikkét megsértették.

II. AZ EGYEZMÉNY EGYÉB ÁLLÍTÓLAGOS MEGSÉRTÉSE

60. A kérelmező társaságok kifogásolták, hogy az Új Jogszabályok végrehajtása és egy teljesen új tankönyv-gazdálkodási rendszer állam általi bevezetése nélkül, hogy lehetőséget biztosítottak volna e társaságok számára törvényességi felülvizsgálatra vagy jogorvoslatra, sérti a 6. Cikk szerinti jogaikat, valamint a 13. Cikk szerinti, az Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 1. Cikkével összefüggésben értelmezett jogaikat.

61. Azt állították továbbá, hogy az Új Jogszabályokkal a jogalkotó monopolizált tankönyv-forgalmazási piacot teremtett az állami tulajdonú Könyvtárellátó javára, amely korábban csupán egy volt a számos piaci szereplő közül. Álláspontjuk szerint ez az intézkedés diszkriminatív volt, ellentétes az Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 1. Cikkével összefüggésben értelmezett 14. Cikkkel.

62. A Bíróság emlékeztet arra, hogy a 13. Cikk nem megy el olyan messze, hogy jogorvoslati lehetőséget garantáljon a Szerződő Állam törvényeinek nemzeti hatóság előtti megtámadására azon az alapon, hogy az adott törvény ellentétes az Egyezményvel (lásd különösen *Magyar Keresztény Mennonita Egyház és mások kontra Magyarország*, nos. 70945/11 and 8 others, § 124, ECHR 2014 (extracts), valamint *Paksas kontra Litvánia* [GC], no. 34932/04, § 114, ECHR 2011). A jelen ügyben a kérelmező társaságok 13. Cikk szerinti panasza ellentmond ennek az elvnek. Következésképp ez a panasz nyilvánvalóan megalapozatlan, ezért azt, az Egyezmény 35. Cikke 3. bekezdésének a) pontja és 4. bekezdése alapján, el kell utasítani.

63. A Bíróság úgy ítéli meg továbbá, hogy – az Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 1. Cikkével kapcsolatos megállapítások (lásd a fenti 59. pontot) fényében – az Egyezmény 6. Cikke és az Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 1. Cikkével összefüggésben értelmezett 14. Cikk alapján benyújtott panasznak sem az elfogadhatóságát, sem az érdemi tartalmát nem szükséges külön vizsgálni (lásd, *mutatis mutandis*, a fent hivatkozott *Magyar Keresztény Mennonita Egyház és mások*, §§ 121 és 123).

III. AZ EGYEZMÉNY 41. CIKKÉNEK ALKALMAZÁSA

64. Az Egyezmény 41. cikke az alábbiak szerint rendelkezik:

„Ha a Bíróság az Egyezmény vagy az ahhoz kapcsolódó jegyzőkönyvek megsértését állapítja meg és az érdekelt Magas Szerződő Fél belső joga csak részleges jóvátételt tesz lehetővé, a Bíróság – szükség esetén – igazságos elégtételt ítél meg a sértett félnek.”

65. Az első kérelmező társaság 159.000.000 forintot (HUF – azaz kb. 521.000 eurót (EUR)) követelt vagyoni kár címén. A második kérelmező társaság 575.000.000 forintot (HUF – azaz kb. 1.885.000 eurót (EUR)) követelt vagyoni kár címén. A harmadik kérelmező társaság 14.500.000 forintot (HUF – azaz kb. 47.500 eurót (EUR)) követelt vagyoni kár címén. Ezek az összegek a társaságok sajáttőkeértékének – a könyvvizsgálói jelentés szerinti – csökkenését mutatják, amely az elszenvedett jogsértés miatt következett be.

A társaságok nem vagyoni kár címén nem terjesztettek elő követelést.

66. Az első kérelmező társaság ezenfelül további 25.000 EUR plusz általános forgalmi adó (áfa) összeget követelt bírósági költségek címén, továbbá 3.125 EUR plusz áfa összeget a Bíróságon felmerült szakértői díjak címén. A második kérelmező társaság 5.750 EUR plusz áfa összeget, a harmadik kérelmező társaság pedig 590.551 HUF (kb. 1.940 EUR) plusz áfa összeget követelt szakértői díjak címén.

67. A Kormány túlzónak találta ezeket a követeléseket és vitatta őket.

68. A Bíróság úgy ítéli meg, hogy a 41. Cikk alkalmazásának kérdésében még nem hozható döntés. Ezért a kérdést fenn kell tartani, az

alperes állam és a kérelmező társaságok közötti megegyezés lehetőségét is figyelembe véve (a Bíróság Eljárási Szabályzata 75. § (1) és (4) bekezdése).

69. Ennek megfelelően a Bíróság fenntartja ezt a kérdést, és felhívja a Kormányt és a kérelmező társaságokat arra, hogy, az ítéletnek az Egyezmény 44. Cikke 2. bekezdése szerinti jogerőre emelkedése napjától számított három hónapon belül, értesítsék a Bíróságot a közöttük esetleg létrejött bármilyen megegyezésről.

EZEN INDOKOK ALAPJÁN A BÍRÓSÁG

1. Egyhangúlag elfogadhatóvá *nyilvánítja* az Egyezmény Első Kiegészítő Jegyzőkönyvének 1. Cikkével kapcsolatos panaszt;
2. Egyhangúlag elfogadhatatlannak *nyilvánítja* az Egyezmény 13. Cikke szerinti, az Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 1. Cikkével összefüggésben értelmezett panaszt;
3. Egyhangúlag *megállapítja*, hogy nem szükséges az Egyezmény 6. Cikkének 1. bekezdése és az Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 1. Cikkével összefüggésben értelmezett 14. Cikk alapján előterjesztett panaszok elfogadhatóságának vagy érdekének elkülönített vizsgálata;
4. Hat szavazattal – egy ellenszavazat mellett – *megállapítja*, hogy az Egyezmény Első Kiegészítő Jegyzőkönyvének 1. Cikkét megsértették;
5. Hat szavazattal – egy ellenszavazat mellett – *megállapítja*, hogy a 41. Cikk alkalmazásának kérdésében még nem hozható döntés; és ennek megfelelően
 - a) a nevezett kérdést teljes egészében *fenntartja*;
 - b) *felhívja* a Kormányt és a kérelmező társaságokat arra, hogy, az ítéletnek az Egyezmény 44. Cikke 2. bekezdése szerinti jogerőre emelkedése napjától számított három hónapon belül, értesítsék a Bíróságot a közöttük esetleg létrejött bármilyen megegyezésről;
 - c) *fenntartja* a további eljárást, és felruházza a Kamara elnökét döntési jogkörrel arra az esetre, ha szükség lenne a kérdés eldöntésére.

Készült angol nyelven, írásban kihirdetve 2018. október 16-án, a Bíróság Eljárási Szabályzata 77. § (2) és (3) bekezdésének megfelelően.

Marialena Tsirli s. k.
hivatalvezető

Vincent A. De Gaetano
elnök

Az Egyezmény 45. Cikke 2. bekezdésének és a Bíróság Eljárási Szabályzata 74. § (2) bekezdésének megfelelően az alábbi különvéleményeket csatoljuk az ítélethez:

- a) Pinto de Albuquerque bíró csatlakozó véleménye;
- b) Küris bíró csatlakozó véleménye;
- c) Wojtyczek bíró különvéleménye.

V.D.G.
M.T.

PINTO DE ALBUQUERQUE BÍRÓ CSATLAKOZÓ VÉLEMÉNYE

1. A *Könyv-Tár Kft. és mások kontra Magyarország* ügy számos okból figyelemreméltó. Először történik meg, hogy egy ügy egy *de facto* állami monopólium létrehozásával foglalkozik egy kényes, nyereséges gazdasági területen, a tankönyvforgalmazás területén – egymást követő állami beavatkozásokkal összefüggésben egy különösen érzékeny társadalmi és politikai területen, a közoktatás irányításának területén. Végül soron ebben az ügyben egy másik lényeges kérdés – amelyet a többségi ítélet egyébként figyelmen kívül hagyott – a magyarországi iskolák és tanárok választási szabadsága, hogy eldönthessék, mit tanítanak és hogyan kell a tananyagot megtanítaniuk. Már önmagában ez arra késztetett volna, hogy különvéleményt csatoljak az ítélethez. De vannak erre más okaim is, amelyek az ebben az ügyben történt állami beavatkozás jellegével és az állam mérlegelési mozgásterének terjedelmével kapcsolatosak.

2. Egyetértek a többséggel abban, hogy a Kormány Új Jogszabályai¹ megsértették az Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 1. Cikkét. Különvéleményemben azonban mellett érvelek, hogy ezek a jogszabályok a tulajdontól (a kérelmező társaságok ügyfélkörétől) való megfosztásra irányuló kiszámított intézkedések, nem csupán a szóban forgó társaságok javai használatának szabályozására irányuló egyszerű intézkedések voltak. Ebből a szempontból azon a véleményen vagyok, hogy a gazdaságba történt két állami beavatkozás közül az elsőhöz biztosított mérlegelési mozgáster szűkebb, mint ami a másodiknál rendelkezésre állt, és az ellentételezésre vonatkozó ítélkezési gyakorlat közvetlenül alkalmazandó volt a jelenleg tárgyalt ügyre.

Tulajdontól való megfosztás, vagy a tulajdon használatának szabályozása?

3. Az Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 1. Cikke a tulajdonjogba való beavatkozás két formájáról rendelkezik: a szabályozásról és a megfosztásról. A megfosztás a javaknak a tulajdonosról az államra vagy harmadik félre való, *de jure* vagy *de facto*, átruházását, vagy a javak megsemmisítését jelenti. A szabályozás esetében nem történik átruházás: a tulajdonos megtartja javait, de azok használatában korlátozás lép életbe.

4. A Bíróság már a *Sporrong és Lönnroth* ügyben azonosított egy új típusú beavatkozást: „beavatkozás a tulajdonjog lényegébe”², az Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 1. Cikkének első mondata alapján. Ez az – általános jellegűnek mondott – beavatkozási forma lehetővé teszi, hogy a Bíróság megvizsgálja mindazokat a helyzeteket, amelyek nem tartoznak a másik két forma (a megfosztás és a használat szabályozása) körébe.

¹ Ítélet, 6. pont

² *Sporrong és Lönnroth kontra Svédország*, 1982. szeptember 23., § 61, Series A no. 52.

KÜLÖNVÉLEMÉNYEK

Továbbra sem egyértelmű, hogy mi minősül olyan intézkedésnek, amely összeférhetetlen a tulajdon zavartalan élvezetéhez való jog lényegével. Mindenesetre a Bíróság eddig még nem foglalt állást arról, hogy az ügyfélkör elvesztése ebbe a kategóriába tartozik-e.

5. A Bíróság ítélkezési gyakorlata szerint a tulajdontól való megfosztás fogalmához hozzátartozik a tulajdonjog átruházása, mint például a kisajátítás vagy az államosítás esetében. Ez azonban nem jelenti azt, hogy a kérelmezőket formálisan megfosztották tulajdonuktól. Van néhány ügy, amelyben a Bíróság a *de facto* kisajátítást³ tulajdontól való megfosztásnak minősítette. Mindezen ügyekben azonban a javak valamilyen kézzelfogható dolog volt. Mivel az ügyfélkör nem kézzelfogható tulajdon, amely fizikailag a kérelmező birtokában van, a Bíróság vonakodott az ügyfélkör elvesztését javaktól való megfosztásnak minősíteni.

6. A Bíróság ítélkezési gyakorlata még nem határozta meg pontosan, mi minősül a tulajdon használata szabályozásának. De említést tesz olyan ügyekről, ahol nem történt tulajdonjog-átruházás és ahol a nemzeti hatóságok korlátozni vagy szabályozni akarták a tulajdon használatát; ilyen volt például a szerződési szabadság korlátozása ingatlanbérlés esetében⁴. A Bíróság azt is mérlegelte ugyanakkor, hogy a vagyonekbevételezés a tulajdon használatának szabályozása körébe tartozik, ha arról jogszabály rendelkezik, és közérdekű célt szolgál⁵.

Az ügyfélkör elvesztése mint tulajdontól való megfosztás

7. Az ügyfélkör elvesztését is a tulajdon használata szabályozásának formái közé sorolták, például, amikor ez a kézfegyverek birtoklásának tiltása⁶ vagy a szerencsejátékok online közvetítésének betiltása⁷, valakinek bejegyzett könyvvizsgálóként való nyilvántartásba vételének elutasítása⁸, az Ügyvédi Kamarából való kizárás⁹, az Ügyvédi Kamarai névjegyzékből való törlés¹⁰ vagy a fellebbviteli bíróságokon való eljárás kizárólagos jogának megvonása¹¹ nyomán történik.

³ *Sarıca és Dilaver kontra Törökország*, no. 11765/05, 2010. május 27.

⁴ *Hutten-Czapska kontra Lengyelország* [GC], no. 35014/97, ECHR 20006-VIII.

⁵ *AGOSI kontra Egyesült Királyság*, 1986. október 24., Series A no. 108; *Raimondo kontra Olaszország*, 1994. február 22., Series A no. 281-A; *Air Canada kontra Egyesült Királyság*, 1995. május 5., Series A no. 316-A; és *Bowler International Unit kontra Franciaország*, no. 1946/06, 2009. július 23.

⁶ *Ian Edgar (Liverpool) Ltd kontra Egyesült Királyság* (dec.), no. 37683/97, ECHR 2000-I, valamint *Denimark Limited és 11-en mások kontra Egyesült Királyság* (dec.), no. 37660/97, 2000. szeptember 26.

⁷ *Tipp 24 AG kontra Németország* (dec.), no. 21252/09, 2012. november 27.

⁸ *Van Marle és mások kontra Hollandia*, 1986. június 26., Series A no. 101.

⁹ *Olbertz kontra Németország* (dec.), no. 37592/97, ECHR 1999-V, valamint *Döring kontra Németország* (dec.), no. 37595/97, ECHR 1999-VIII.

¹⁰ *Buzescu kontra Románia*, no. 61302/00, 2005. május 24.

¹¹ *Wendenburg és mások kontra Németország* (dec.), no. 71630/01, ECHR 2003-II.

8. Ezek az ügyek alapvetően olyan veszélyes üzleti tevékenységekre hivatkoznak, amelyek indokolják az állami engedélyezést (mint például fegyverek árusítása vagy szerencsejáték-szervezés) vagy olyan foglalkozásokra, amelyek valamilyen állami szabályozást igényelnek, mint például az ügyvédi vagy a könyvvizsgálói szakma. Az ilyen üzleti tevékenységekkel vagy szakmákkal kapcsolatos nyilvántartásba vételre, engedélyekre vagy licenciákra vonatkozó korlátozások a gazdaság állami szabályozása formáinak minősülnek. Különösen erről van szó, amikor a szóban forgó intézkedéseket úgy alakítják ki, hogy az egész gazdasági ágazat számára fontos szakma strukturálásával és azzal, hogy az adott szakmát gyakorló személyek szakértelme tekintetében garanciákat nyújtanak a nagyközönségnek, előmozdítják a „közérdeket”.¹²

9. A jelenleg tárgyalt ügy különbözik a fenti ügyektől. Magyarországon az Új Jogszabályok előtt az iskolák éles versennyel jellemzett, nyílt piacon megvásárolhatták a kiadót és a tankönyvforgalmazót¹³. A tankönyvforgalmazóknak nem kellett nyilvántartásba vetetniük magukat, nem volt szükség engedélyre vagy licence ahhoz, hogy a tankönyvforgalmazási piacra belépjenek és ott működjenek, mivel ezeket a vállalkozásokat a polgári jog általános szabályai szerint alapították és működtették¹⁴. A forgalmazók tevékenységi körébe nemcsak a logisztikai szolgáltatások nyújtása, hanem a megrendelések feldolgozása, a személyre szabott számlázás és a túlrendelésből fakadó visszarukezelés is beletartozott. Sőt, a tankönyvforgalmazást is ezek a cégek finanszírozták, mivel vagy megvásárolták a könyveket, vagy bizományi alapon szerezték be őket. Ezenfelül tevékenységük miatt vagy saját, vagy bérelt raktárakat is fenn kellett tartaniuk és szállítójárművekkel is rendelkezniük kellett a tankönyvek terjesztéséhez, továbbá irodahelyiségeket is fenntartottak a forgalmazási lánc megelőző vagy következő fázisában működő üzleti partnerekkel (az iskolákkal és a kiadókkal) történő kapcsolattartás céljából. Az ezen a szabályozatlan piacon végzett folyamatos munkájuk révén a kérelmező társaságok ügyfélkört alakítottak ki. Szakmai területükön „üzleti értéket” (goodwill) képviseltek, nevezetesen sokéves gyakorlatukból fakadóan, jó hírnevük és kapcsolataik révén előnyre tettek szert.

10. Az *Oklešen és Pokopališko Pogrebne Storitve Leopold Oklešen S.P.*¹⁵ ügy a jelen üggyhöz leginkább hasonló ügy. Abban az ügyben a Bíróság megállapította, hogy a kérelmező társaságnak egy joghézag idején

¹² Lásd a fent hivatkozott *Van Marle és mások*, § 43

¹³ Ítélet, 7. pont

¹⁴ Lásd a kérelmezők 2014. március 20-i előterjesztésének 16. oldalát: „A Kérelmezők nem rendelkeztek hivatalos hatósági engedéllyel, hanem az eredeti üzleti tevékenységük folytatására vonatkozó „engedélyük” a szabadpiac fogalmából következett.” A Kormány egyetért ezzel: „...A kérelmezők nem kizárólag a jogszabály erejénél fogva nyújtottak szolgáltatásokat a közoktatási rendszer részére, szolgáltatásaikat egyedi polgári jogi szerződések alapján vették igénybe” (a 2017. május 17-i előterjesztés).

¹⁵ *Oklešen és Pokopališko Pogrebne Storitve Leopold Oklešen S.P. kontra Szlovénia*, no. 35264/04, § 54, 2010. november 30.

KÜLÖNVÉLEMÉNYEK

meglévő tulajdona (ügyfélköre) volt temetkezési szolgáltatások nyújtására, de, miután egy 2000. évi rendelettel és a 2002. évi módosítással a szóban forgó szolgáltatások teljesítésével az önkormányzati vállalkozást bízták meg, a kérelmező társaság észszerűen nem számíthatott arra, hogy tovább tudja majd folytatni e szolgáltatások nyújtását. Eléggé jelentős momentum azonban, hogy a Bíróság – annak ellenére, hogy elismerte, hogy a temetkezési szolgáltatások teljes körű államosítása vagy önkormányzati kézbe adása valóban nagyon ritka a tagállamokban – nem minősítette az állam mérlegelési mozgásterének terjedelmét.

11. Van azonban egy döntő különbség a szlovén és a magyar ügy között. Amikor a szlovén társaság megszerezte a működési engedélyt, a temetkezési szolgáltatások nyújtása már – jogszabályi rendelkezés alapján – közüzemi szolgáltatásnak minősült. Ezért a Bíróság döntő fontosságot tulajdonított annak a ténynek, amelyet a kérelmező Oklešen úr sem vitatott, hogy abban az időszakban, amikor temetkezési szolgáltatásokat nyújtott, végig tudomása volt arról, hogy ez csak átmeneti megoldás, amely addig áll fenn, amíg végre nem hajtják a nemzeti jogszabályt, amely kötelezte az önkormányzatot a temetkezési szolgáltatások közüzemi szolgáltatásként való szabályozására. Semmi ilyesmi nem történt a magyarországi tankönyv-forgalmazási piacon, hiszen a kérelmező társaságok elkezdtek működni és több mint húsz éven keresztül folytatták tevékenységüket¹⁶ egy szabályozatlan piacon, amelyet a törvényhozás nem minősített a gazdaság közüzemi ágazatának. A szlovén ügyben a kérelmező *de facto* lehetősége arra, hogy hét éven keresztül temetkezési szolgáltatásokat nyújtson, amely a 2002. évi módosítás végrehajtását követően *de jure* megszűnt, kezdettől fogva nyilvánvalóan átmeneti jellegű volt. Nem így a magyar ügyben, ahol a kérelmező társaságok azzal a jogos elvárással dolgoztak, fektettek be és növekedtek, hogy üzleti tevékenységüket tovább tudják majd folytatni.

12. Magyarországon az állam jogalkotási aktusokkal beavatkozott a tankönyv-forgalmazási piac működésébe, magának tartva fenn ezt a nyereséges tevékenységet. Mindezt kétlépcsős eljárásban hajtotta végre. Először a 2012. évi törvénnyel, amellyel¹⁷ az állam *de facto* kizárta a kérelmező társaságokat a tankönyv-forgalmazási szerződésekből. A törvény lehetővé teszi, hogy a cégek – közbeszerzési eljárások keretében – pályázzanak az állami tulajdonú vállalattal történő szerződéskötésre, a pályázatokat viszont bizonyos résztevékenységekre – például logisztikai és csomagolási feladatokra – korlátozza, Magyarország bizonyos részeire szűkíti le és csak a meghívott résztvevők számára teszi lehetővé, akik közé a kérelmező társaságok nem tartoztak¹⁸. Ezután a 2013. évi törvénnyel¹⁹ *de jure* végképp kizárta őket a szóban forgó piacról.

¹⁶ Lásd a kérelmezők 2017. május 17-i előterjesztését (amit a Kormány e tekintetben nem vitatott).

¹⁷ Ítélet, 18. pont

¹⁸ Ítélet, 38. és 55. pont

¹⁹ Ítélet, 19. pont

13. A fent hivatkozott *Sporrong és Lönnroth* ügyben a Bíróság úgy ítélte meg, hogy a nemzeti hatóságok valójában nem sajátították ki a kérelmezők épületeit és nem történt tulajdonjog-átruházás, úgy döntött viszont, hogy, mélyebbre ás és elemezte a panasz tárgyát képező tényleges vitatott helyzetet. A Bíróság megállapította, hogy a kisajátítási engedélyeknek nem a tulajdon használatának korlátozása vagy szabályozása volt célja, de mivel első lépése voltak egy olyan eljárásnak, amely végső soron a tulajdontól való megfosztáshoz vezetett, az Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 1. Cikkének első bekezdése szerint kell őket értékelni. Az említett ügyben a Bíróság végül megállapította, hogy a beavatkozás nem volt arányos.

14. Hasonlóképpen, a jelen ügyben a Bíróságnak az volt feladata, hogy mélyebbre ásson és egészében véve értékelje a kérelmező társaságok helyzetét, figyelembe véve a különböző lépéseket egy olyan eljárásban, amely végső soron e társaságoknak a tankönyvforgalmazás piacán meglévő üzleti tevékenysége és ügyfélköre elvesztéséhez vezetett. Kétségtelen, hogy a jelen ügyben az állam kezdettől fogva szándékos politikát követett, amely a tankönyv-forgalmazási piac monopolizálására irányult. A 2013/14-es tanévtől kezdődően a tankönyvforgalmazás piacán mindenütt jelen lévő állami tulajdonú vállalat megfojtotta a kérelmező társaságokat. Ez a politika valójában az állami tulajdonú vállalat kezébe juttatta a tankönyv-forgalmazási piac nyereségét (az állami tulajdonú tankönyvforgalmazó vállalatnak 20%-os nyereséget garantálva²⁰).

15. A Bíróság nem hunyhat szemet a piaci realitások felett; ha így tenne, a tulajdonhoz való jognak az Egyezmény által biztosított védelme látszólagos és hatástalan lenne. A fenti megfontolásokra figyelemmel, ez az ügy kimeríti a „tulajdontól való megfosztás” tényállását, mert a kérelmezők, a 2013/14-es tanévtől kezdődően, ténylegesen elvesztették ügyfélkörüket, azaz egy olyan vagyoni értéket, amelyet egy nyitott, szabályozatlan piacon végzett több mint húsz évnyi munkával gyűjtöttek össze.

A megfosztásra irányuló intézkedés céljának törvényessége

16. A Kormány azzal érvel, hogy a kifogásolt jogszabályok célja „a tankönyvek egységes, központi beszerzésével a tankönyvbeszerző pozíciójának erősítése és, ... a tankönyvforgalmazás átláthatóbbá tétele érdekében, verseny teremtése egy erősebb pozícióban, a beszerző pozíciójában”, mert „a központi tankönyvbeszerzés jobban biztosítja egyfelől a költségvetési források elköltésének hatékonyságát, másfelől az oktatási szempontok elsődlegességét a tankönyvek kiválasztása során”²¹. Előterjesztésében a Kormány hozzáfűzi, hogy a központosítási intézkedés „a közpénzek (köztük a szülők által fizetett vételár) hatékonyabb elköltésének biztosítását szolgálta”²².

²⁰ Ítélet, 15. pont

²¹ Lásd a Kormány 2014. február 5-i előterjesztésének 2. oldalát.

²² Lásd a Kormány 2014. február 5-i előterjesztésének 9. oldalát.

KÜLÖNVÉLEMÉNYEK

17. Osztom a többség kétségét azzal kapcsolatban, hogy az új szabályozás valódi célja a végfelhasználók érdekeinek védelme volt²³. El tudom fogadni, hogy az Új Jogsabályok a tankönyvekre szánt költségvetési források hatékonyabb elköltésére irányultak az állam által támogatott vásárlások esetében, amelyek részaránya a vizsgált időpontban, a Kormány szerint, a végfelhasználók 40%-át tették ki²⁴. Kétségeim vannak viszont afelől, hogy a tankönyvek központi beszerzésének célja lett volna, hogy a nem támogatott végfelhasználók is részesedjenek annak hasznából. Erre még később visszatérek.

18. Kétségem van afelől is, hogy az Új Jogsabályok hozzájárulhattak „az oktatási szempontok elsődlegességéhez a tankönyvek kiválasztása során”. Nem értem, hogyan szolgálhat oktatási célokat vagy hogyan javíthatja a közoktatási rendszer minőségét a tankönyvforgalmazás monopolizálása. Nem jelenthet megalapozott érvet az az állítás, hogy „a kiadók és forgalmazók iskoláknak nyújtott engedményei és kedvezményei – azon iskoláknak, amelyeknek tankönyvválasztási döntését tehát sok esetben, etikátlanul, az oktatás szakmai szempontjain (vagy a végfelhasználók érzékenysége) kívül, más megfontolások befolyásolták – tovább súlyosbították a piaci torzulásokat”²⁵. Először is, a Kormány etikátlan magatartást feltételez az iskolák és a tanárok részéről, amit az ügy iratai nem bizonyítanak. Valójában az ilyen etikátlan viselkedés akár törvénysértő magatartás is lehet²⁶. Arra nézve semmilyen bizonyítékot nem nyújtottak be, hogy a kérelmező társaságokat, képviselőiket vagy bármely más tankönyvforgalmazót vagy az utóbbiak képviselőjét megvádolták volna – még kevésbé, hogy bűnösnek találták volna – jogellenes vagy szabálytalan magatartással a tankönyvforgalmazás piacán végzett szakmai tevékenységük tekintetében. Általánosabban, semmiféle statisztikai vagy más bizonyítékkal nem szolgáltattak annak igazolására, hogy a szóban forgó gyakorlat fennállt volna és ha igen, tényleges hatást gyakorolt volna a magyarországi tankönyv-forgalmazási piacra. Másodszor, a Kormány érvelése nem zárja ki annak lehetőségét, hogy ugyanez az etikátlan magatartás az állami tulajdonú vállalat esetében is bekövetkezhet, amely szigorúan a költséghatékonyság elemzése alapján, nem pedig az oktatás szakmai szempontjai szerint hozhat döntéseket vagy befolyásolhatja mások döntéseit. Más szóval a Kormány érvelése nem más, mint a félelemre alapozó riogató félrevezetés, amely minden ténybeli alapot nélkülöz.

19. A kérelmező társaságok azzal érvelnek – és a Kormány ezt nem is vitatja –, hogy a Kormánynak a tankönyvek minőségellenőrzéséért, jóváhagyásáért és nyilvántartásba vételéért felelős döntéshozó szerve az

²³ Ítélet, 46. pont

²⁴ Uo. A Kormány később frissítette ezt az adatot; közölte, hogy 2016/17-ben a támogatott diákok százalékos aránya immár 67%-ra emelkedett a nem támogatottak 33%-os arányával szemben (a 2017. május 17-i előterjesztés).

²⁵ Lásd a Kormány 2014. február 5-i előterjesztésének 10. oldalát.

²⁶ A kérelmező társaságok megjegyzik, hogy a Kormány „csalóknak” állítja be őket (lásd a kérelmezők 2014. március 20-i előterjesztésének 3. oldalát).

általuk forgalmazott valamennyi tankönyvet jóváhagyta. Az alperes állam illetékes döntéshozó szerve jóváhagyásának megszerzése egy könyv – a továbbiakban az iskolák által megrendelhető – „hivatalos tankönyvvé” nyilvánításának előfeltétele. Ennek megfelelően a kérelmezők által forgalmazott valamennyi tankönyvet a Kormány előzetesen megvizsgálta és jóváhagyta²⁷. Mivel a Kormány szempontjából a piacon elérhető összes „hivatalos tankönyv” megfelel az oktatási előírásoknak, azzal nem lehet érvelni, hogy az iskolák és tanárok tankönyvválasztási szabadsága az oktatási előírásokba ütközhet.

20. Ennél is fontosabb, hogy a tankönyvforgalmazás monopolizálását a nemzeti oktatási rendszer irányításának központosítását célzó tágabb körű kormányzati terv fényében kell nézni, amely terv a tankönyvkiadás és -forgalmazás piacának monopolizálására egyaránt kiterjed²⁸. Ahogyan a kérelmező társaságok érvelésükben előadják – és ezt az érvéket a Kormány nem is vitatja –, az Új Jogszabályok egy olyan politika részét képezik, amely „egyetlen vagy igen korlátozott számú, az állami iskolák által kötelezően használni rendelt és [sic] hivatalos tankönyv kijelölését jelenti (szemben a több tucat tankönyvvel, amelyek közül jelenleg a tanárok és a szülők választhatnak)”²⁹.

21. Ebben veszélyt látok és feladatommak érzem, hogy erre rámutassak. Az egyengondolkodású iskola, amely bennem leginkább az autoriter rendszerek egyik jellemzőjét idézi fel, veszélyes a magyar társadalomra, különösen ha maga a Kormány állítja, hogy a kormányzat központosítási politikája „az állam egyik eszköze arra, hogy nyomon kövesse és ellenőrizze, az iskolák milyen tankönyveket rendelnek”³⁰. A Kormány itt egy keskeny ösvényen jár. A „központosított”, „egységes” iskolarendszert vékony határvonal választja el attól, hogy a diákokat egy kormányzati *Weltanschauung* csapdájába csalják. Még vékonyabb a határvonal egy ilyen, a tankönyvellátást (-kiadást és -forgalmazást) ellenőrző rendszer és az állami gondolatrendőrség között. Egy másik ügyben már szóltam az egyetemek négy szabadságáról³¹. Ma a tanárok arra vonatkozó szabadsága mellett érvelek, hogy megválaszthassák, mit és hogyan akarnak tanítani. Nem hagy érzéketlenül a Kormánynak a közoktatás-irányítási rendszerben mutatkozó esetleges hiányosságokkal kapcsolatos aggálya, amely hiányosságok csak tovább erősíthetik a jómódú és a szegény családokból származó diákok közötti társadalmi egyenlőtlenségeket, regionális egyenlőtlenségeket teremthetnek a városi és a vidéki térségek között és akadályozhatják a mobilitást a közoktatási rendszerben³². A közoktatási

²⁷ Lásd *uo.*, 9. o.

²⁸ Lásd *uo.*, 3. o.

²⁹ Lásd *uo.*, 4. o. Lásd még a kérelmezők 2017. május 16-i előterjesztésének 4. és 13. oldalát.

³⁰ Lásd a Kormány 2017. május 17-i előterjesztésének 2. oldalát.

³¹ Lásd a *Tarantino és mások kontra Olaszország* ügyhöz fűzött véleményemet, nos. 25851/09 and 2 others, ECHR 2013.

³² Lásd a Kormány 2014. február 5-i előterjesztésének 1. oldalát.

KÜLÖNVÉLEMÉNYEK

rendszernek fontos szerepe van abban, hogy egyenlő feltételeket teremtsenek a jómódú és a szegény családokból származó, valamint a városi és a vidéki térségekből érkező diákok számára. De nem fogadom el, hogy egy irányítási rendszer, amely a tananyag meghatározásában, valamint a tankönyvválasztásban és -forgalmazásban autonómiát biztosít a tanároknak, szükségképpen hozzájárul a társadalmi és regionális egyenlőtlenségek erősödéséhez, ahogyan ezt a Kormány feltételezi³³. A Kormány – legalábbis a jelen ügy irataiban – sem általánosságban, sem Magyarország vonatkozásában nem adott elő komoly bizonyítékot egy ilyen összefüggés igazolására. Éppen ezért arra a következtetésre jutottam, hogy a szóban forgó összefüggés inkább politikai feltevés, semmint tudományosan igazolt tény.

A megfosztásra irányuló intézkedés arányossága

22. Még ha a teljesség kedvéért feltételezzük is, hogy az állami beavatkozás mögött „közérdek” húzódott meg és ennél fogva a beavatkozás célja jogszerű volt, az állami beavatkozás akkor sem volt arányos. Egyetértek az arányossági tényezők többségi értékelésével³⁴, de ezzel kapcsolatban szeretnék néhány különösen fontos pontot tovább vizsgálni.

23. Ezzel összefüggésben az arányosság vizsgálatának két iránya van: a szükségesség vizsgálata és az arányosság *strictu sensu* vizsgálata. A szükségesség vizsgálata azt értékeli, hogy az államnak a tulajdonhoz való jogba történt beavatkozása megfelelően előmozdítja-e a szolgált „közérdeket” és a szóban forgó „érdek” szolgálatában nem terjeszkedik-e túl a szükséges mértéken. Ez azt jelenti, hogy a Bíróságnak meg kell bizonyosodnia arról, hogy van-e „racionális kapcsolat” az állami beavatkozás és a „közérdek” között, azaz megállapítható-e egy hihető instrumentális kapcsolat közöttük, továbbá, hogy van-e ugyanilyen hatékony, de kevésbé korlátozó módja ugyanezen „közérdek” előmozdításának. A *strictu sensu* arányossági vizsgálat azt értékeli, hogy a tulajdonhoz való jog és az ezzel versengő „közérdek” között létrejött-e a méltányos egyensúly, miközben az előbbi lényeges tartalma (vagy alapvető minimuma) biztosítva van³⁵.

24. E tekintetben azt az érvet hoznám fel, hogy a gazdaságba való állami beavatkozás legintenzívebb formájához (a tulajdontól való megfosztáshoz) biztosított mérlegelési mozgástér szűkebb, mint a tulajdon használatának szabályozásából álló, csekélyebb mértékű állami beavatkozási formákhoz

³³ Uo.

³⁴ Ítélet, 49. pont

³⁵ Különvéleményeimben említettem az arányosság vizsgálatának specifikus jellemzőit egy 2. Cikkkel kapcsolatos üggyel összefüggésben (*Lopes de Sousa Fernandes kontra Portugália* ([GC], no. 56080/13, 2017. december 19.), egy 8. Cikkkel kapcsolatos ügyben (*Szabó és Vissy kontra Magyarország*, no. 37138/14, 2016. január 12.) és egy 10. Cikkkel kapcsolatos ügyben (*Mouvement Raëlien Suisse kontra Svájc* ([GC], no. 16354/06, ECHR 2012).

rendelt mozgástér. Ez a gondolat találkozik azon elvvel, miszerint a mérlegelési mozgástér terjedelme a kérelmező érdekszférájába való behatolás mértékétől függ³⁶. Ez azzal a ténnyel is összhangban áll, hogy a tulajdontól való megfosztás – az Első Kiegészítő Jegyzőkönyv szavaival élve – tilos, „kivéve, ha ez közérdekből... történik”, ezzel szemben a szabályozási (a használat szabályozására irányuló) intézkedések önmagukban nem tiltottak, hanem az „államok jogának” minősülnek a szóban forgó „törvények alkalmazására”. Az Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 1. Cikke 1. bekezdése második mondatának szigorú szóhasználata egyértelműen jelzi, hogy az államnak önmagában nincs „joga” arra, hogy embereket megfosszon a tulajdonuktól. Ennélfogva e Bíróságnak fokozott törvényességi felülvizsgálatot kell elvégeznie az ilyen durván beavatkozó jellegű állami intézkedésre vonatkozóan. Az állam mozgástere még szűkebb, amikor az állam szabályozatlan üzleti területen avatkozik be, ahol a vállalkozás szabadsága és a tulajdon zavartalan élvezetének joga elsőbbséget élvez.

25. A jelenleg tárgyalt ügyben kérdéses, hogy a kérelmező társaságok ügyfélkörébe való állami beavatkozás megfelelően előmozdította-e a szolgálni kívánt „közérdeket”, nevezetesen a közkiadások csökkentését, a szülők által fizetett olcsóbb könyveket, a nagyobb átláthatóságot a tankönyv-forgalmazási piacon, valamint a tankönyvek szigorúan oktatási szakmai alapon történő kiválasztását. Valójában éppen az ellenkező eredményt érte el, hiszen gyakorlatilag lezárta a tankönyv-forgalmazási piacot³⁷ és a kisebb átláthatóságot, csekélyebb hatékonyságot és a közkiadások növekedését segítette elő egészen addig a pontig, hogy a kormányzat már a rendőrség bevonását fontolgatta a radikális jogszabályi változás miatt kialakult kaotikus folyamatba³⁸.

26. Ezenkívül arra sincs bizonyíték az iratanyagban, hogy az új állami monopóliumon alapuló forgalmazási politika pozitív hatással lett volna a tankönyvválasztékra, még kevésbé arra, hogy a nem támogatott végfelhasználók hasznára vált volna és különösen arra, hogy az állami tulajdonú vállalatnak garantált magasabb árrést a nem támogatott végfelhasználóknak felszámított vételár csökkentésére használták volna fel. Valójában az látszik, hogy a tankönyvek nettó átlagára emelkedett és az új rendszer, működésének első évében, további költséget okozott az állami költségvetésnek³⁹.

³⁶ *Hatton és mások kontra Egyesült Királyság* [GC], no. 36022/97, §§ 103 és 123, ECHR 2003-VIII.

³⁷ A magánoktatási rendszerbe beiskolázott és az otthon tanuló gyermekek elhanyagolható számú kivételével, akik a teljes piac irreleváns, minimális százalékat alkotják.

³⁸ Lásd a kérelmezők 2014. március 20-i előterjesztésének 10. oldalát, valamint 2017. május 17-i előterjesztésének 11. és 12. oldalát (a Kormány egyik állítást sem vitatta).

³⁹ Lásd a kérelmezők 2014. március 20-i előterjesztésének 9. oldalát (amelyet a Kormány kifejezetten nem vitatott). A Kormány álláspontja az, hogy „a kifejezetten ebből fakadó állami megtakarítások volumene nem számítható ki” (a 2017. május 17-i előterjesztés 4. oldala).

KÜLÖNVÉLEMÉNYEK

27. Annak a kérdésnek a megválaszolásakor, hogy az állami beavatkozás a nevezett „közérdek” szolgálata érdekében nem terjeszkedett-e túl a szükséges mértéken, figyelembe kell venni, hogy az Új Jogszabályok bevezetésekor a Kormány már jelentős mértékben ellenőrzés alatt tartotta a tankönyvpiacot és az árakkal kapcsolatos, a kiadók és forgalmazók által elkövetett minden visszaélést megakadályozhatott még azokon a területeken is, ahol csak egyetlen vagy korlátozott számú forgalmazó vállalta a szolgáltatásnyújtást, hiszen a tankönyvek maximális árát maga a Kormány határozta meg. Ennélfogva a támogatott tankönyvekre fordított közkiadások összege és a nem támogatott tankönyvekre fordított magánkiadások már bizonyos mértékig magának a Kormánynak a döntésétől függtek.

28. Ami még rosszabb, hogy nem is kerestek kevésbé korlátozó eszközt a már a piacon lévő forgalmazókkal szembeni beavatkozás negatív hatásának mérséklésére és nem teremtettek egyensúlyt a tulajdonhoz való jog és a vele versengő „közérdek” között. A kérelmező társaságokat semmilyen formában vagy módon sem kártalanították a tulajdonuktól való megfosztás miatt – annak ellenére, hogy a Kormánynak tudomása volt arról, hogy a kizárólagos vagy fő tevékenységi területükön, azaz a tankönyv-forgalmazási ágazaton kívül nem tudják helyreállítani üzleti tevékenységüket⁴⁰. E tekintetben a tizennyolc hónapos átmeneti időszak biztosítása nyilvánvalóan nem elegendő arra, hogy a kérelmező társaságok teljesen megváltoztassák tevékenységi körüket és elejét vegyék annak, hogy túlzott egyéni teher háruljon rájuk. Végül pedig ez nem olyan ügy, amelyben különleges megfontolások igazolnák bizonyos vagyontárgy ellentételezés nélküli államosítását⁴¹.

29. Ezen a ponton fontos megemlíteni, hogy az arányosság értékelésének a kérelmezők üzleti tevékenységéhez tartozó vállalkozói kockázatra is ki kell terjednie. A Bíróság ezeket a kockázatokat a közigazgatási hatóságok által – mérlegelés alapján – kiadott engedélyekhez kötött vállalkozásokkal összefüggésben, olyan kérdésekkel kapcsolatos ügyekben mérlegelte, mint például az építési engedély elvesztése⁴² vagy a kavicskitermelési engedély visszavonása⁴³. A Bíróság ezenfelül a transznacionális szerződések megkötésével járó kockázatot⁴⁴ és a transznacionális tevékenység miatt más joghatóságok által kirótt szankciók kockázatát is⁴⁵ figyelembe vette. Itt azonban nem erről van szó. Mivel a kérelmező társaságok üzleti tevékenysége a nemzeti piacon belülről korlátozódik és ez a piac nyitott, szabályozatlan piac volt, semmilyen

⁴⁰ Ítélet, 15. és 59. pont

⁴¹ Ezzel szemben lásd *Jahn és mások kontra Németország* [GC], nos. 46720/99 and 2 others, § 117, ECHR 2005-VI.

⁴² *Pine Valley Developments Ltd és mások kontra Írország*, 1991. november 29., Series A no. 222.

⁴³ *Fredin kontra Svédország* (no. 1), 1991. február 18., Series A no. 192.

⁴⁴ *Gasus Dossier- und Fördertechnik GmbH kontra Hollandia*, 1995. február 23., Series A no. 306-B.

⁴⁵ *Air Canada kontra Egyesült Királyság*, 1995. május 5., Series A no. 316-A.

különleges kockázat nem kapcsolódott hozzá, amelyet figyelembe kellene venni az arányossági vizsgálat során.

30. Véleményem szerint a vállalkozói szabadság teljes mértékű korlátozása erősen megkérdőjelezi, hogy – ilyen korlátozás mellett – érvényesül-e az Egyezmény. Ez a kétség az oktatás területén még erősebben fennáll. A jelen ügyben az alperes Kormány nem tett eleget annak a kötelezettségének, hogy igazolja, hogy a tankönyvforgalmazás piacán mindenfajta jogorvoslat és ellentételezés nélkül megvalósított ilyen drasztikus változás indokolt volt.

KÜRIS BÍRÓ CSATLAKOZÓ VÉLEMÉNYE

1. Alapvetően egyetértek a Wojtyczek bíró különvéleményében kifejtett érvekkel, különösen azokkal, amelyek az ügyfélkör ítéletben használt fogalmának homályosságára, valamint arra vonatkoznak, hogy a többség nem hajlandó nyíltan elismerni, hogy a kifogásolt jogszabályi intézkedések elfogadása előtt a magyar tankönyvpiac már torzulást szenvedett; továbbá arra, hogy az alperes államot elítéli a tankönyvpiac *de facto* monopolizálásáért, miközben nem ismerik el azt a tényt, hogy a szóban forgó piacot más „szereplők”, köztük a kérelmező társaságok már – szintén *de facto* – monopolizálták (lásd különösen az ítélet 11. pontját). Hogy egyetlen példát mondjak: az ítélet kimondja, hogy „a tankönyvpiacnak valóban van néhány egyedi jellemzője”, de azt is hozzáteszi, hogy „ezek nem eredményeztek olyan különleges vagy privilegizált piaci helyzetet a kérelmező társaságok számára, amely önmagában igazolta volna a kifogásolt állami beavatkozást” (lásd az 53. pontot). Az „egyedi jellemzők” kifejezés pusztán eufemizmus; nemcsak a tankönyvpiac „szokatlan” jellegére (lásd az 52. pontot), hanem néhány meglévő „szereplő” általi tényleges monopolizálására is utal.

2. Az ítélet nem csupán vállalkozásbarát (amire Wojtyczek bíró rámutat és amit helyesen üdvözlök), hanem a bizonyos piacok (nagyon is lehetséges, hogy nem csupán a tankönyvpiac) állami szabályozása iránti barátságtalanság is átitatja. Az ítéletben használt egyes kifejezések és az egész érvelés menete azt a benyomást kelti, hogy egyes piacok állami szabályozásának bevezetése nem szívesen látott jelenség az Egyezmény alapján – még akkor sem, ha a szabályozás elégtelensége vagy teljes hiánya piaci torzuláshoz és az új versenytársak piacra lépésének tényleges lehetetlenségéhez vezetett, aminek összes negatív következménye a végfelhasználókra csapódik le. Az ítélet 56. pontjában például az szerepel, hogy a kifogásolt jogalkotási beavatkozás „*önmagában* nem indokolt” (kiemelés utólag) és „önkéntes”; az utóbbi címke az indokolást záró 59. pontban is megjelenik. Az 58. pontban ezt a beavatkozást a szöveg „drasztikusnak” bélyegzi. Ez azért már túlzás. Hogyan nevezhet valaki egy intézkedést „önkéntesnek” vagy „drasztikusnak”, ha a helyzet az állam részéről történő jogalkotási beavatkozásért kiált? Hogy folytassam, az 59. pontban a többség kritikátlanul elfogadja a kérelmező társaságok azon állítását, miszerint a kifogásolt intézkedések „semmilyen valódi előnyt nem hoztak a szülők vagy a diákok számára”. Ezen a ponton emlékeztetek a Wojtyczek bíró által szorgalmazott felvetésre, hogy ne tévesszük szem elől a tágabb összefüggést, amikor az Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 1. Cikke szerinti arányossági értékelésbe beépítjük a gazdasági ésszerűség elemzését.

3. Az én megközelítem csupán annyiban tér el kiváló kollégámétól, hogy én – a többséghez hasonlóan – úgy vélem, hogy a kifogásolt jogszabályi intézkedések inkább hirtelenek voltak és nem kapcsolódtak hozzájuk megfelelő átmeneti időszak és/vagy nem támogatták bizonyos más

„pozitív” programok, amelyek lehetővé tették volna, hogy a kérelmező társaságok alkalmazkodjanak az új jogszabályokhoz. Semmi kétség, a magyar tankönyvpiac torzult volt, mielőtt a magyar állam beavatkozott, és az is kétségtelen, hogy a kérelmező társaságok hasznot húztak ebből a torzulásból. A torzulás okozói azonban nem a társaságok (vagy a szóban forgó más „szereplők”) voltak – ők csak hasznot húztak (minden valószínűség szerint teljes joggal) a vonatkozó jogi szabályozás hiányából. Éppen ezért nem szabad, hogy az állami beavatkozás – amelynek célja, a Kormány állítása szerint, az volt, hogy rendbe hozzanak valamit, ami korábban nem volt rendben – minden terhét ők viseljék. Ezért szavaztam meg a többséggel együtt, hogy megsértették az Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 1. Cikkét.

4. A többség állítása szerint „még ha feltételezzük is, hogy [a kifogásolt] reform célja a közpénzek hatékonyabb elköltésének biztosítása volt, a Bíróság nincs meggyőződve arról, hogy ez a cél a végfelhasználók... érdekeit védte, hiszen a tankönyvek ára korábban is államilag szabályozott volt és az is maradt”, a többség nagylelkűen elismeri továbbá, hogy a szóban forgó intézkedések mögött *meghúzódhatott bizonyos* „elérni kívánt törvényes cél” (lásd az ítélet 46. és 47. pontját). A „még ha feltételezzük is” kifejezés nyomán a többség arra jutott, hogy „nincs szükség annak megállapítására, hogy a kifogásolt reform végrehajtása törvényes célt szolgált-e” (lásd a 46. pontot). Egy ilyen megközelítéssel nem tudok egyetérteni. *Igenis* szükség van erre! És az alperes állam *ténylegesen* törvényes célt szolgált, még akkor is, ha a végrehajtott intézkedések aránytalannak bizonyultak. Azzal, hogy találékonyan elkerüljük annak elismerését, hogy volt ilyen cél, azaz a kifogásolt intézkedéseket a tankönyvpiac már létező torzulása kényszerítette ki, az ítélet az Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 1. Cikkét eszközként használja arra, hogy a gazdasági liberalizmus egyik szélsőséges változatát favorizálja azokkal az irányzatokkal szemben, amelyek nem tesznek úgy, mintha nem vennének tudomást a piac szociális dimenziójáról. Az ítélet egész szövegén leplezetlenül végigvonul e megközelítés támogatása.

5. Egy utolsó – optimista – megjegyzés. Az ítélet 26. pontjában az áll, hogy a Bíróság nem foglalkozik „azzal a kérdéssel, hogy a magyar Alkotmánybírósághoz benyújtott alkotmányjogi panasz, általában véve, az Egyezmény 35. Cikke (1) bekezdésének alkalmazásában hatékony jogorvoslat-e”. Ez a hozzáállás előrelépést jelent ahhoz a Bíróság számos korábbi ítéletében (még a közelmúltban hozott ítéletekben is) megmutatkozó lenéző negligáláshoz viszonyítva, amellyel a Bíróság a magyar Alkotmánybíróságot az emberi jogok védelme szempontjából nem releváns jogintézménynek tekinti (itt utalok a *Király és Dömötör kontra Magyarország*, no. 10851/13, 2017. január 17., ügyben hozott ítélethez fűzött különvéleményemre). A jelen ügyben a Kamara utoljára 2018. június 12-én tanácskozott, de (szervezési okokból) az ítélet elfogadása és kézbesítése között eltelt idő eléggé hosszúnak bizonyult. Időközben a Bíróság meghozta ítéletét a *Mendrei kontra Magyarország* ((dec.), no.

54927/15, 2018. június 19.) ügyben, amelyben elismerte (végre!), hogy a magyar Alkotmánybírósághoz benyújtott panasz *igenis* ilyen hatékony jogorvoslat. Remélem, hogy a jelen ítélet az utolsó, amelyben fellelhető a nyoma a szóban forgó alperes állam legfontosabb nemzeti alkotmányos eszközével szembeni korábbi bizalmatlanságnak.

WOJTYCZEK BÍRÓ KÜLÖNVÉLEMÉNYE

1. Tisztelettel nem értek egyet a többséggel abban, hogy a jelen ügyben megsértették az Emberi Jogok Európai Egyezménye Első Kiegészítő Jegyzőkönyvének 1. Cikkét. A többség valóban kísérletet tett arra, hogy kidolgozza az Egyezmény vállalkozásbarát értelmezését. Üdvözlöm ezt az általános megközelítést, de a többség által alkalmazott és az indokolásban kifejtett részletes módszertan egy sor ellenvetésre késztet. Álláspontom szerint az ügy a Bíróság gazdasági szabadsággal kapcsolatos megközelítésének összes gyengeségét a felszínre hozza.

2. Az Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 1. Cikke minden természetes és jogi személy számára garantálja „javaik tiszteletben tartását” („*respect de ses biens*”). A Bíróság a következőképpen magyarázta e rendelkezés jelentését:

„Azzal, hogy elismeri, hogy mindenkinek joga van ahhoz, hogy megkövetelje javainak tiszteletben tartását, az 1. Cikk lényegében a tulajdonhoz való jogot garantálja. A „javak” és „a tulajdon használata” kifejezések (franciául: „*biens*”, „*propriété*”, „*usage des biens*”) ezt a benyomást keltik bennünk; az előkészítő anyagok a maguk részéről szintén egyértelműen megerősítik a fenti benyomást: az Egyezmény szövegezői folyamatosan „tulajdonhoz való jogról” vagy „tulajdonjogról” beszélnek, amikor ismertetik az egymást követő – a jelenlegi 1. Cikk előfutárának számító – tervezetek tárgyát. A tulajdonnal való rendelkezés joga valóban a tulajdonjog egyik hagyományos, alapvető eleme (vö. az 1976. december 17-i Handyside ítélettel, Series A no. 24, p. 29, § 62).” (*Marckx kontra Belgium*, 1979. június 13., § 63, Series A no. 31)

A szóban forgó jog tartalmát a következőképpen foglalják össze:

„...a tulajdon birtoklásán (*usus*) felül a tulajdonjoghoz a tulajdonnal való rendelkezéshez való jog és a tulajdon hasznainak szedéséhez való jog (*abusus* és *fructus*) is hozzátartozik”. (*Hirschhorn kontra Románia*, no. 29294/02, § 57, 2007. július 26.; lásd még *Mosteanu és mások kontra Románia*, no. 33176/96, § 61, 2002. november 26.)

Ezenfelül a Bíróság számos ügyben megállapította, hogy a tulajdon használatára és a tulajdonnal való rendelkezésre való képesség indokolatlan korlátozása az Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 1. Cikkébe ütközik (lásd például *Papamichalopoulos és mások kontra Görögország*, 1993. június 24., Series A no. 260-B). Hasonlóképpen, számos esetben – a tulajdon hasznainak szedése lehetőségének korlátozása miatt – állapították meg az Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 1. Cikkének sérelmét (lásd például *Hutten-Czapska kontra Lengyelország* [GC], no. 35014/97, ECHR 2006-VIII).

Jól látható, hogy az Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 1. Cikke azzal, hogy védi a *ius abutendi*-t és a *ius fruendi*-t, a tulajdonnal kapcsolatos szerződések kötésének szabadságát, azaz a szerződési szabadságot is magában foglalja. Azzal, hogy védi a *ius utendi*-t, többek között, azt a szabadságot is védelmezi, hogy a tulajdont jövedelemszerző tevékenység folytatására is fel lehessen használni. Általánosabban fogalmazva, a Cikk, a tulajdon gazdasági alapjára építve, az üzleti tevékenység folytatásának szabadságára is kiterjed. Ennek eredményeként az Első Kiegészítő

Jegyzőkönyv 1. Cikkében foglalt tulajdonjog fogalmához az üzleti tevékenység folytatásának szabadsága szervesen hozzátartozik.

A gazdasági szabadság valóban alapvető fontosságú emberi jog az Egyezményben garantált összes többi jog élvezete és védelme szempontjából. Gazdasági szabadság nélkül sem szabadság, sem demokrácia, sem jogállamiság nem létezik. Az első és legfontosabb, hogy gazdasági szabadság nélkül jólét sincs. Gazdasági szabadság nélkül a szociális jogoknak sincs értelme, mivel a gazdasági szabadság a jólét megteremtésének elengedhetetlen feltétele. A saját vállalkozás megteremtésének és folytatásának szabadsága a személyes önmegvalósításnak és boldogságnak is alapvető eleme. A gazdasági szabadság hatékony jogi védelme az üzleti tevékenységet egyénileg folytató természetes személyek, a mikrovállalkozások, a családi vállalkozások és a kisvállalkozások számára különösen fontos – ezek pedig olyan vállalkozások, amelyek nélkülözhetetlenek a gazdasági fejlődéshez, de, a nagyvállalatokkal ellentétben, sokszor nem tudnak sikeresen lobbizni a kedvező jogszabályi keretért és előnyös közigazgatási intézkedésekért.

Ezenfelül a gazdasági szabadság az Egyezmény preambulumban említett „politikai hagyományok, eszmények, a szabadság és a jog uralma közös örökségének” része. Az 1990. november 21-én az európai biztonsági és együttműködési konferencián részt vevő államok – amelyek köre még szélesebb, mint az Európa Tanácsban részt vevő államoké – által elfogadott „Párizsi charta az új Európáért” című dokumentum a következőképpen fejezte ki ezt a közös örökséget:

„A gazdasági szabadság, a társadalmi igazságosság és a környezetvédelmi felelősség feltétlenül szükséges a jóléthez.

Az egyén demokráciában gyakorolt és a jogállam által védett szabad akarata a sikeres gazdasági és társadalmi fejlődés szükséges alapját alkotja. Előmozdítjuk a gazdasági tevékenységet, amely viszont tiszteletben tartja és védi az emberi méltóságot.”

A gazdasági szabadságot az európai biztonsági és együttműködési konferencia számos alkalommal, majd később az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet is – például az 1992. évi helsinki okmányban és az 1999. évi isztambuli okmányban – megerősítette.

Sajnálatos, hogy a Bíróság, ideológiai okok miatt, még ma sem hajlandó levonni a nyilvánvaló következtetést az Egyezmény és a hozzá fűzött Jegyzőkönyvek szövegéből, hogy nyíltan elismerje a gazdasági szabadságot az Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 1. Cikke szerinti garanciák körébe tartozó alapvető emberi jogként. Ehelyett jobbnak találta és találja ma is, ha olyan kibúvókhoz folyamodik a gazdasági szabadság bizonyos elemeinek védelme érdekében, mint az *ügyfélkör* és az *üzleti érték* (*goodwill*) fogalmának használata.

3. Hozzá kell tenni, hogy az Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 1. Cikke felhatalmazza az államokat, hogy a közérdeknek megfelelően szabályozza a

KÜLÖNVÉLEMÉNYEK

tulajdon használatát. Nyilvánvaló tehát, hogy ez a rendelkezés, miközben védi a gazdasági szabadságot, feljogosítja az államokat arra, hogy egyértelmű szabályokat állapítsanak meg az üzleti tevékenységekre vonatkozóan, feltéve, hogy a szóban forgó szabályok a közérdek védelme érdekében szükségesek. A gazdasági szabadság a felesleges korlátozásoktól való mentességet jelenti. A gazdasági szabadság korlátozását különösen olyan alapvető értékek védelmének szükségessége igazolhatja, mint például az emberi méltóság, mások jogai és szabadságai, a nemzetbiztonság vagy a környezetvédelem. Az állam a piaci torzulások káros hatásainak kiigazítása érdekében is jogosult beavatkozni. Minél nagyobb a torzulás, annál erősebb a beavatkozási jogosultság. Minél közelebb van a piac a tökéletes verseny modelljéhez, annál erősebb indok szükséges a beavatkozáshoz. Rendkívüli körülmények között – főként súlyos és elkerülhetetlen piaci torzulások esetén – az állam dönthet úgy, hogy állami monopóliumot hoz létre.

Mindenesetre az üzleti tevékenységek folytatására gyorsan változó világban kerül sor, és e tevékenységek szüntelen innovációt és a változó környezethez való alkalmazkodást igényelnek. A szabadpiac kiveti magából azokat a cégeket, amelyek nem képesek alkalmazkodni és folytonosan megújítani üzleti tevékenységüket. Ezen túl a technikai haladás és a társadalmi változások igazolhatják az üzleti tevékenységeket szabályozó jogszabályok változásait. Mindezen tényezők korlátozzák a vállalkozások azon elvárásának jogosságát, hogy a meglévő szabályozás ne változzon.

4. Ahogy fentebb említettem, a Bíróság a gazdasági szabadságot gyakran az *ügyfélkör* és az *üzleti érték (goodwill)* fogalmán keresztül értelmezi.

A *Van Marle és mások kontra Hollandia* ügyben a Bíróság megállapította, hogy „a kérelmezők saját munkájukkal ügyfélkört építettek ki; ez számos vonatkozásban a magánjoghoz hasonló jellegű volt, vagyoni értéket alkotott, ennél fogva az 1. Cikk első mondata szerinti értelemben tulajdonnak – javaknak – minősült” (lásd *Van Marle és mások kontra Hollandia*, 1986. június 26., § 41, Series A no. 101).

Egy másik ügyben a Bíróság az alábbiakat fejtette ki:

„A Bíróság korábban úgy ítélte meg, hogy a vagyoni értékű jogokhoz hasonló jogok álltak fenn olyan, szakmai tevékenységgel kapcsolatos ügyekben, ahol az érintett kérelmezők saját munkájuk révén ügyfélkört építettek ki.” (*Malik kontra Egyesült Királyság*, no. 23780/08, § 90, 2012. március 13.)

„A Bíróság emlékeztet arra, hogy szakmai tevékenységgel kapcsolatos ügyekben úgy értékelte a kérelmezőknek az érintett foglalkozás gyakorlásához való jogára vonatkozó korlátozásokat, mint olyan beavatkozást, ahol a korlátozás jelentősen befolyásolta a kérelmezők szakmai tevékenységének feltételei, és csökkentette a szóban forgó tevékenység terjedelmét, továbbá ahol, a korlátozás következtében, a kérelmező jövedelme, valamint ügyfélkörének és vállalkozásának értéke csökkent (lásd a fenti 90. pontot).” (uo., § 105)

A Bíróság megközelítését a következőképpen foglalta össze:

„Az Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 1. Cikkének alkalmazhatósága... a szakmai tevékenységre és az ügyfélkörre is kiterjed, mivel ezek bizonyos értékkel bíró dolgok,

amelyek számos vonatkozásban magánjogjellegűek, ennél fogva vagyoni értéknek minősülnek (lásd többek között *Van Marle és mások kontra Hollandia*, 1986. június 26., § 41, Series A no. 101, valamint *Buzescu kontra Románia*, no. 61302/00, § 81, 2005. május 24.).” (*Oklešen és Pokopališko Pogrebne Storitve Leopold Oklešen S.P. kontra Szlovénia*, no. 35264/04, § 54, 2010. november 30.)

Az ítélezési gyakorlat azt is megerősíti, hogy az üzleti értéket mint az Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 1. Cikke szerinti értelemben vett tulajdont kell védeni (lásd, például, *Buzescu*, cited above, § 83).

5. A jelen ügyben a Bíróság – az ítélezési gyakorlat egyik meglévő irányvonalát követve – a gazdasági szabadságot az ügyfélkör fogalmán keresztül közelíti meg. E megközelítés szerint az üzleti tevékenységen keresztül megszerzett ügyfélkör az Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 1. Cikke által védett tulajdonnak minősül. Való igaz, hogy a gazdasági szabadságba való beavatkozás sokszor érinti a vállalkozó ügyfélkörét (a szó minden értelmében). Az ügyfélkör elvesztése a gazdasági szabadságba való beavatkozás fontos jele lehet. Éppen ezért az ügyfélkörre gyakorolt hatást kétségtelenül figyelembe kell venni az üzleti tevékenységet érintő intézkedések megengedhetőségének értékelése szempontjából. Az a megközelítés ugyanakkor, amely szerint a gazdasági szabadság terén a tulajdonba való beavatkozás fennállásának megállapításához az ügyfélkör volna a fő kritérium, számos ellenvetésre kész.

Először is, az „ügyfélkör” fogalma (angolul „clientele”, franciául „clientèle”) különböző jelentéstartalommal használható. A mindennapi nyelvben általában az aktuális ügyfelek összességét jelenti. Ugyanakkor az aktuális és a potenciális jövőbeli ügyfeleket egyaránt jelentheti. De az ügyfelek vonzásának és megtartásának képességére is utalhat. A Bíróság nem magyarázza meg az „ügyfélkör / *clientèle*” fogalmának pontos jelentését, de az, hogy egyes ítéletek indokolásában szerepel az ügyfélkör évek során történő kialakítására való utalás (lásd például *Iatridis kontra Görögország* [GC], no. 31107/96, § 54, ECHR 1999-II), arra enged következtetni, hogy az ügyfélkör a rendszeres ügyfelek aktuális összességét, nem pedig az alkalmi ügyfeleket vagy a jövőbeli potenciális ügyfeleket jelenti. Ez felveti a kérdést, hogy az ügyfélkör eszközén keresztül biztosított védelem a főként egyszeri ügyfelekre alapozó vállalkozásokra is kiterjed-e. Mindenesetre, egyértelmű magyarázat hiányában, senki nem tudja pontosan, hogy mit véd az Egyezmény, melyek az állam kötelezettségei, illetve mit várhatnak el jogosan a jelenlegi és a potenciális vállalkozók a hatóságoktól.

Másodszor, a Bíróság sokszor hangsúlyozta, hogy egy követelés csak akkor minősülhet tulajdonnak, ha végrehajthatósága kellően megállapítást nyert (lásd például *Polacek és Polackova kontra Csehország* (dec.) [GC], no. 38645/97, 2002. július 10.). Ezzel kapcsolatban megjegyzem, hogy az ügyfélkör tényszerű dolog. Egy ügyfélkör kiépítése és fenntartása évekbe telhet, elvesztése viszont pillanatok alatt is megtörténhet. Jogtudósok erős kétségüket fejezték ki azzal kapcsolatban, hogy az ügyfélkör alanyi jog tárgyat képezheti (lásd például P. Roubier: *Droits subjectifs et situations*

juridiques, Dalloz, Párizs 2015, 352. o.). Az ügyfélkör számos európai országban sem nem alanyi jog, sem nem tulajdon. Az ilyen rendszerekben nincs olyan érvényesíthető követelés, amely egy jogalany ügyfélkörének védelmére irányulna. A Bíróság ítélkezési gyakorlatában a pusztá feltételezést, miszerint az ügyfélkör „számos vonatkozásban magánjogi jellegű”, semmilyen indoklás nem támasztja alá, így az semmilyen meggyőző erővel nem rendelkezik. Bár a Bíróság elismeri, hogy az ügyfélkör nem minden vonatkozásban magánjogi jellegű, nem fejti ki, hogy melyek az ügyfélkör és a magánjogok közös jellemzői és miért érvényesülnek jobban a hasonlóságok, mint a különbségek.

Ami ennél is fontosabb, az ügyfélkör fogalma, ahogyan a Bíróság használja, azokat a bejegyzett vállalkozókat védi, akik már egy ideje a piacon működnek és nemcsak visszanyerték az általuk befektetett összegeket, hanem jelentős nyereségre is szert tettek. Kimaradnak viszont a védett körből azok, akik most lépnek be vagy éppen csak beléptek egy adott piacra, így nem volt még idejük arra, hogy kiépítsék ügyfélkörüket. Előfordulhat, hogy ezek a vállalkozók éveken át jelentős összegeket fektettek be abba, hogy belépjenek egy már meglévő piacra – arra a feltételezésre építve, hogy a hatályos jogszabályok érvényben maradnak. De azzal, hogy az ügyfélkör fogalmát vesszük alapul, ezek a vállalkozók kimaradnak az Egyezmény által nyújtott védelemből. Ebből következően a Bíróság által elfogadott megközelítés alapján véve igazságtalan, mert csak a már bejegyzett piaci szereplőket védi, sőt ezeket a szereplőket akár az újonnan belépők kárára is védelemben részesíti. Az elfogadott megközelítés szerint a bérleti díjak leszorítására és a piac helyreállítására irányuló intézkedésekhez, amelyek jellegüknél fogva érintik a már meglévő ügyfélkört, különleges indoklás szükséges, pedig ennek éppen az ellenkezője lenne elvárható: az Egyezmény értelmében a meglévő piaci torzulások fenntartását kellene indokolni. Ha például egy állam úgy dönt, hogy megszüntet bizonyos importadókat, és ez a döntés hazai vállalatok ügyfélkörét érinti, a jelenlegi ítélkezési gyakorlat szerint, az államnak – az Egyezmény értelmében – indokolnia kell ezt a „beavatkozást” és igazolnia kell, hogy az megfelel az arányosság elvének.

Ezenfelül, ügyfélkörre különféle módokon lehet szert tenni. Ügyfélkört ki lehet alakítani tisztességes verseny keretei között egy torzulásmentes piacon. Emellett ügyfélkört tisztességtelen gyakorlattal vagy piaci torzulások eredményeként is lehet szerezni. Nagyon problematikus, ha anélkül védjük az ügyfélkört, hogy megnéznénk, hogyan tettek szert rá.

A jelen ügyben például rá kell mutatni az alábbi ellentmondásra: A többség megítélése szerint a kérelmező társaságokat megfosztották ügyfélkörüktől, amelyet a többség tulajdonnak tart (lásd az ítélet 32. és 43. pontját). Mégis a beavatkozást nem az Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 1. Cikke első bekezdésének második mondata szerinti javaktól való megfosztásként, hanem az 1. Cikk második bekezdésében említett javak használatának szabályozásaként jellemzik (lásd a 43. pontot az ítélet végén).

A fenti okok miatt helyesebb volna, ha a Bíróságnak az Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 1. Cikkével kapcsolatos, az üzleti tevékenységekre vonatkozó ítélkezési gyakorlata helyett, hogy az ügyfélkör védelmére koncentrálna, végre elkezdené nyíltan elismerni a gazdasági szabadságot és hatékonyan védelmezni azt mint alapvető emberi jogot.

6. A többség helyesen ismeri fel a tankönyvpiac bizonyos sajátosságait (lásd az ítélet 52–53. bekezdését).

Mivel az iskolába járás kötelező és a tankönyvek elengedhetetlenül szükségesek e kötelezettség teljesítéséhez, a szülőknek nincs más lehetőségük, mint hogy megvásárolják az állam vagy az iskolák által választott tankönyveket. A szülők, akik a termékért fizetnek, arról sem dönthetnek, hogy vásároljanak-e vagy sem, és nem is választhatnak a versengő termékek közül. Arról lehet vitatkozni, hogy vajon a szülők által a tankönyvekért fizetett összeg a termék ára-e, vagy inkább az oktatási szolgáltatásokhoz való hozzáférés díja.

A magyar tankönyvpiac fő sajátossága az volt, hogy a fő forgalmazási csatorna az iskolákon keresztül vezetett. Az iskolák nemcsak a szülők által megvásárolandó tankönyveket választották ki, hanem azok forgalmazóit is, ugyanakkor a tankönyvekért a diákok szüleinek kellett fizetniük. A fogyasztó által fizetendő végső ár csak korlátozott szerepet játszott a termék kiválasztásában. A felek előterjesztései szerint azonban a hatályos jogszabályok olyan előre meghatározott árat szabtak a tankönyvekhez, amely alacsonyabb volt, mint a könyvesbolti kiskereskedelmi ár. Az iskolákon keresztül történt tömeges forgalmazás ugyanakkor lehetővé tette a szolgáltatók számára, hogy az előre meghatározott ár által biztosított gazdasági mozgástéren belüli nyereséget érjenek el.

Egy ilyen piac erősen ösztönzi a tankönyvforgalmazókat, hogy befolyásolják az iskolai vezető tanárokat és a többi tanárt, akiknek viszont választásuk nyomán semmiféle gazdasági költséget nem kell viselniük, ennél fogva semmilyen készítésük nincs arra, hogy törődjenek a termékek végső árával. Nagyon erős az ösztönzés arra, hogy a cégek különböző típusú kedvezményeket kínáljanak nemcsak az iskoláknak mint intézményeknek, hanem személy szerint az iskolai dolgozóknak is. Ha ilyen gyakorlat kialakul, az tovább növeli a gazdasági terhet, amely végső soron mindig azokra hárul, akik a termékért fizetnek, és közvetve kihat a tankönyvárakra még akkor is, ha azok szabályozottak.

Ezzel kapcsolatban megjegyzem, hogy a kérelmező társaságok előterjesztése szerint (2017. május 16-i dokumentum, 3. o., 8. pont) nemcsak maguk az iskolák, hanem az „iskolai referensek” is jutalékot kaptak szolgálataikért (uo., 3. o., 9. pont, valamint 8. o., 30. pont). Ezenfelül a kérelmező társaságok tulajdonosai és vezetői mindannyian tanárként dolgoztak vagy dolgoznak még ma is (uo., 3. o., 8. pont). Mindenesetre a kérelmező társaságok elismerték, hogy „a tankönyvforgalmazók közötti verseny... nem volt hatással a tankönyvek árára” (uo., 6. o., 19. pont). Nem

KÜLÖNVÉLEMÉNYEK

járult hozzá a tankönyváraknak a hatóságok által megállapított maximális ár alá való csökkenéséhez.

7. Nem ezek a jellemzők az egyedül relevánsak a jelen ügyben. Először, az Egyezmény Első Kiegészítő Jegyzőkönyvének 2. Cikke kimondja:

„Senkitől sem szabad megtagadni az oktatáshoz való jogot. Az állam az oktatás és tanítás terén vállalt feladatkörök gyakorlása során köteles tiszteletben tartani a szülők vallási és világnézeti meggyőződésével összhangban lévő oktatáshoz és tanításhoz való jogot.”

A tankönyvek a gyermekeknek nyújtott oktatás alapvető eszközei. Az államnak kötelessége olyan iskolarendszert létrehozni, amely *a szülők vallási és világnézeti meggyőződésével összhangban lévő*, magas szintű oktatási szolgáltatásokat nyújt, továbbá biztosítani a megfelelő tankönyvekhez való hatékony hozzáférést. Ezek a célok, még piaci torzulások hiányában is, igazolják az állami beavatkozást a tankönyvpiacra – feltéve, hogy a beavatkozás tiszteletben tartja a szülők vallási és világnézeti meggyőződésével összhangban lévő oktatáshoz való jogot. Az államnak különösen olyan mechanizmusokat kell létrehoznia, amelyek biztosítják, hogy a szegény családok is hozzáférhessenek a gyermekeik számára szükséges összes tankönyvhöz.

Másodszor, a Bíróság által megállapított tények tanúsága szerint, a második kérelmező társaság hat megyében vagy régióban monopolizálta a tankönyvpiacot (lásd az ítélet 11. pontját). A Bíróság nem próbált átfogóbb képet kapni a piacról, de a töredékes információk regionális monopóliumok kialakítására utalnak, amelyek tovább befolyásolták a piac működését. A jelen ügyben rendelkezésre álló mintaadatok erősen arra utalnak, hogy ilyen monopóliumok más régiókban is létezhetnek. A kérelmező társaságok azt állították, hogy „a piaci részesedések viszonylag stabilak voltak és valószínűtlen volt, hogy egy új versenytárs egyik napról a másikra sikeresen beléphetne a piacra” (lásd a kérelmező társaságok 2017. május 16-i előterjesztését, 5. o., 16. pont). Úgy tűnik, hogy a tankönyvpiac sokkal inkább a piac felosztásán, semmint versenyen alapult.

Harmadszor, még ha az üzleti tevékenység folytatása nem is a hatóságok által benyújtott és finanszírozott tipikus állami megrendelésektől függött, valójában annak függvénye volt, hogy az iskolák kit választanak üzleti partnerüknek. A törvényhozás nemcsak felhatalmazással nem rendelkezik arra, hogy a szóban forgó választást a közjó érdekében szabályozza, megfelelő egyensúlyt teremtve a különböző magán- és közérdekek között, de ez nem is feladata.

Negyedszer, a kérelmező társaságok azt állították, hogy csak szezonális üzleti tevékenységet folytattak. Tevékenységük az év jelentős részében lelassult. Más szóval a kérelmező társaságok üzleti kapacitása évközben több hónapig kihasználatlan volt. A cégek vezetőinek ez a választása első látásra meglepőnek tűnhet. Nem világos, miért döntenek úgy a vezetők, hogy nem próbálják meg diverzifikálni a cégek tevékenységét, különösen holt szezonban.

Ötödször, a tankönyvpiacot számos más tényező alakítja, ilyenek, például, a hivatalos iskolai tananyag változásának gyakorisága, az, hogy a kiadók milyen gyakran jelentetnek meg átdolgozott kiadásokat és, ezzel összefüggésben, annak lehetősége, hogy az osztályokban használt tankönyvvel dolgozzanak, továbbá hogy mennyire állnak rendelkezésre ilyen tankönyvek a szülők számára. Ezeket a szempontokat a Bíróság előtt folyó eljárásban nem vizsgálták.

8. A tankönyvpiac kétségtelenül torzult piac volt. A felek semmilyen bizonyítékkal nem szolgáltattak arra nézve, hogy a szóban forgó torzulások hogyan befolyásolhatták a piacon működő cégek számát és nyereségességét, de nehéz lenne azt mondani, hogy a piac rossz működése és a számos régióban létrejött monopólium nem járult hozzá a nyereség növekedéséhez (ellentétben a többség véleményével, amelyet az ítélet 53. pontja tartalmaz). Az már más kérdés, hogy az egész helyzet gazdasági járadékként (versenyszint feletti többletjövedelemként) jellemezhető-e.

Ezenfelül a tankönyvszállítók ügyfélköre igencsak különbözött azon ügyek ügyfélkörétől, amelyekben a Bíróság az Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 1. Cikke alapján ítélezett. Sem a diákok szülei, sem az iskolák nem tekinthetők a piaci szabad verseny keretében szerzett ügyfélkörnek. A szülők „foglyul ejtett” ügyfelek voltak, akiket nem a forgalmazók által nekik kínált vonzó feltételekkel, hanem más személyek választásánál fogva szereztek meg. Ez a foglyul ejtett ügyfélkör valóban az Egyezmény által védelemben részesített tulajdonnak minősül? Az Egyezmény támogatja az ilyen foglyul ejtést?

Ami a forgalmazók és az iskolák közötti kapcsolatot illeti, ki kell emelni, hogy a jogállamiságon alapuló demokratikus államban alapfeltételezés, hogy a közintézmények folyamatosan igyekeznek mérsékelni az általuk beszerzendő áruk és szolgáltatások gazdasági és társadalmi költségeit. Mindig a feladatkörükbe tartozik, hogy alternatív, olcsóbb és jobb szolgáltatókat találjanak vagy, ha a közjó úgy kívánja, teljesen átalakítsák az érintett piaci szegmens szabályozását. A közbeszerzési piacon, a jövőre nézve, semmi nem garantált. A forgalmazóknak nem lehetnek olyan jogos elvárásaik, hogy ügyfélkörüket mindig az iskolák fogják alkotni. Számítaniuk kellett arra, hogy a hatóságok mindenkor megpróbálnak jobb üzleti partnereket találni.

A fentebb kifejtett körülmények között, bár a magyarországi tankönyvpiacra működő vállalkozók jogosan várhatták el, hogy a meglévő üzleti jogszabályokat, alapos ok nélkül, ne változtassák meg, nem kellett volna meglepődniük a szóban forgó piacon történt mélyreható állami beavatkozáson. A kérelmező társaságok – tisztában lévén a piaci torzulásokkal, amelyek kellőképpen igazolják a piaci szabályozás módosítását – ésszerűen nem számíthattak arra, hogy az állam fenntartja a szóban forgó torzulásokat.

9. A 2011. decemberi és 2012. júliusi magyar jogszabályok (lásd az ítélet 6. pontját) arra kötelezik az iskolákat, hogy az iskolások tankönyveit

KÜLÖNVÉLEMÉNYEK

az újonnan létrehozott állami tulajdonú vállalatok keresztül rendeljék. E jogszabályok ténylegesen lezárták a tankönyvforgalmazás legjelentősebb csatornáit a kérelmező társaságok előtt és azzal, hogy a hivatalos forgalmazónak monopóliumot biztosítottak a forgalmazási csatorna felett, privilegizált helyzetbe hozták őt. Ennek eredményeként az új, állami tulajdonú forgalmazó csaknem az egész tankönyvpiac felett megszerezte az ellenőrzést. Ez a jogszabályi változás kétségtelenül hátrányosan befolyásolta a feltételeket, amelyek között a kérelmező társaságok működtek. Az ilyen típusú törvényhozási reformok a külföldi befektetések védelmére irányuló kétoldalú szerződésekkel kizárhatók, ha a reformok a szerződésben részes másik állam vállalkozóit érintik – még akkor is, ha az intézkedések torzult piacokra vonatkoznak.

Másrészt a törvényhozási reformok jogilag nem zárták le a tankönyvpiacot a kérelmező társaságok számára. A kérelmező társaságok szabadon kiszolgálhatják tankönyvvel a könyvesboltokat, a szülőket és a magániskolákat és más csatornákon keresztül is szabadon forgalmazhatnak tankönyveket. A reform mindezen forgalmazási csatornákat nem érintette, de a magyar környezetben ezek gazdasági jelentősége csekély volt, mivel a szülők inkább az iskolák által megrendelt könyveket vásárolták.

Ezenfelül a kifogásolt intézkedések 2013 szeptemberében kezdték kifejteni hatásukat (lásd az ítélet 6. pontját), azaz több mint húsz hónappal a kihirdetésük után. A kérelmező társaságoknak tehát viszonylag hosszú idő állt a rendelkezésére ahhoz, hogy alkalmazkodjanak és megújítsák üzleti tevékenységüket. Felhasználhatták volna erre a célra például a pangás hosszú időszakait. Nem említették, hogy üzleti tevékenységük diverzifikálásának bármilyen akadálya lett volna.

A többség rámutat arra, hogy a reform semmiféle kárpótlást nem helyezett kilátásba az érintett társaságok számára (lásd az ítélet 51. és 57. pontját). Álláspontom szerint bizonyos körülmények között a torzult piacon korábban realizált nyereség is tekinthető az üzleti kondíciókat hátrányosan érintő későbbi jogszabályi változásokért nyújtott megelőlegezett kárpótlásnak.

10. A többség a kérelmező társaságok által közölt adatokra hagyatkozik; a társaságok állítása szerint árrésük alacsonyabb volt az állami tulajdonú forgalmazónak jogszabályban garantált árrésnél (lásd az ítélet 46. pontját). Ez valóban releváns tényező, amelyet figyelembe kell venni. Üdvözlöm, hogy a Bíróság úgy döntött, az Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 1. Cikke szerinti arányossági értékelés részeként gazdasági észszerűségi elemzést vezet be. Ez jelentős pozitív fejlemény az emberi jogok megítélése terén. Az Egyezmény kizárja (nem engedi meg) a gazdaságilag észszerűtlen beavatkozást a gazdasági szabadságba. Ugyanakkor véleményem szerint a felhozott konkrét érv nem döntő. Először, a gazdasági észszerűségi elemzést tágabb összefüggésben kell elvégezni; ellenkező esetben a mérlegelés észszerűtlen lesz. A Kormány azzal érvelt, hogy a reformintézkedések eredményeként most már szülők szélesebb köre fér hozzá az államilag

finanszírozott tankönyvekhez. A Bíróságnak ezt az elemet a reform összes többi elemével együtt kellett volna vizsgálnia az arányossági értékelésnél. Másodszor, nem egyértelmű, hogy a tankönyvárak felső összeghatárának megállapítására használt módszertan változott-e a reformmal. A Bíróságnak meg kellett volna ismernie az új forgalmazó által alkalmazott tényleges árpolitikát és azt is meg kellett volna tudnia, hogy az új, az állami tulajdonú forgalmazó részére jogszabályban garantált árrést ténylegesen alkalmazták-e a gyakorlatban, illetve hogy az újonnan létrejött vállalat a maximált ár alatt értékesítette-e a tankönyveket a szülőknek. Harmadszor, a reform előtt a forgalmazók jutalékot ajánlottak az iskoláknak bizonyos szolgáltatásokért cserébe (lásd az ítélet 39. pontját). Nem egyértelmű, hogy a reform mennyire tette lehetővé az iskolák számára, hogy megszabaduljanak ezektől a terhes feladatoktól és a megfelelő erőforrásokat oktatási célokra fordítsák.

Ezen a ponton hozzá kell tenni, hogy a Bíróság megállapította, hogy a könyvek legalább két forgalmazón keresztül jutottak el a kiadóktól a szülőkhöz (lásd a 8. pont végét). A kérelmező társaságok előterjesztése szerint (ahogyan az ítélet 39. pontja összegzi) a kiadók 11–16 % árrést biztosítottak a forgalmazóknak. Nem egyértelmű, hogyan oszlott meg ez az árrés az adott termék későbbi forgalmazói között.

Az is fontos, hogy ezzel kapcsolatban vegyük figyelembe a következő szempontot: Minél nagyobb árrést garantálunk jogszabályban az állami tulajdonú vállalatnak, annál valószínűbb, hogy az alacsonyabb árréssel dolgozó magánforgalmazók kreatívan – a hivatalos forgalmazót megkerülve – kidolgoznak alternatív csatornákat a tankönyvek forgalmazására.

11. A jelen ügyben – amint azt fentebb már jeleztük – a Kormány meggyőzően mutatott rá, hogy a magyarországi tankönyvpiac torzult volt, bár a Kormány nem tudott részletes képet festeni a piac működéséről, illetve nem tudta megállapítani a szóban forgó torzulásoknak a kérelmező társaságok üzleti eredményeire gyakorolt pontos hatását. Én inkább azt támogattam volna, hogy a Bíróság a saját indítványára állapítsa meg a szóban forgó elemeket és a reformot teljes egészében – összes költségével és hasznával együtt – értékelje. Az összes elem lényeges az arányosság értékeléséhez a jelen ügyben, de nem állapították meg őket kellően egyértelműen ahhoz, hogy az ügyben határozatot lehessen hozni. A Bíróság megbízást adhatott volna szakértői vélemények készítésére a szóban forgó kérdésekről.

12. Végezetül hangsúlyozni szeretném, hogy a gazdasági szabadság védelme elengedhetetlen magának a szabadságnak a megőrzéséhez. Teljesen egyetértek azzal, hogy a többség vonakodik elfogadni az állam gazdasági monopóliumait, és tiszteletben tartom a többség azon törekvését, hogy a gazdasági szabadságnak előkelőbb helyet biztosítsanak a nemzetközi emberi jogban. Tekintettel azonban a jelen ügy fontos ténybeli elemeivel kapcsolatos sok homályos pontra, az egész reform gazdasági észszerűségével kapcsolatos kétség esetén az alperes Kormány javára kell

KÜLÖNVÉLEMÉNYEK

dönteni, amely végeredményben felel a nemzet felé az állam gazdaság- és társadalompolitikájának megvalósításáért.

Bár az új jogszabályok hátrányosan érintették a kondíciókat, amelyek közepette a kérelmező társaságok működtek, nem látok semmilyen közvetlen beavatkozást a kérelmező társaságok tulajdonába vagy jogos várakozásaiba. Ugyanakkor nincs elégséges ok arra, hogy megállapítsuk: a gazdasági szabadságba való közvetett beavatkozás valóban aránytalan volt. A Bíróság töredékes ténybeli megállapításai alapján nem tudok arra a következtetésre jutni, hogy a kifogásolt intézkedések, amelyeket piaci torzulásokra reagálva hoztak, megsértették az Egyezmény Első Kiegészítő Jegyzőkönyvének 1. Cikkét.