

**MTA Law Working Papers
2023/6**

**Nemzeti tulajdon vagy örökség? Avagy a
közgyűjteményben őrzött vitatott tulajdonú kulturális
javak visszaadására irányuló eljárás egyes
alkotmányossági kérdései**

Verebélyi Viktória

ISSN 2064-4515

http://jog.tk.mta.hu/mta_lwp

*Társadalomtudományi Kutatóközpont – MTA Kiválósági Kutatóhely
Eötvös Loránd Kutatási Hálózat
Centre for Social Sciences – MTA Centre of Excellence
Eötvös Loránd Research Network*

Verebélyi Viktória

Nemzeti tulajdon vagy örökség? Avagy a közgyűjteményben őrzött vitatott tulajdonú kulturális javak visszaadására irányuló eljárás egyes alkotmányossági kérdései¹

BEVEZETŐ GONDOLATOK

Visszaadni nem mindig könnyű. Igaz ez az állam esetében is, ha közgyűjteményben őrzött vitatott tulajdonú kulturális javakról van szó. Pontosán nem ismert azoknak a közgyűjteményben őrzött kulturális javaknak a száma, amelyek a történelem viharai során jogszerű állami tulajdonszerzés nélkül kerültek ki tulajdonosuk birtokából. Vitathatatlan azonban, hogy hazánkat nem kímélték a nehéz történelmi helyzetek.

A második világháború idején tömegével kerültek magántulajdonban lévő műtárgyak az állam birtokába. A kulturális javak egy részét megóvásuk érdekében tulajdonosaik helyezték letétbe, az esetek többségében azonban nem a tulajdonos rendelkezése folytán változott a birtokosi pozíció. A zsidó lakosság műtárgyai kezdetben bejelentési kötelezettség alá estek, majd a magyar zsidóság vagyona központilag zár alá, de facto állami tulajdonba került.² Az így begyűjtött vagyontárgyak tulajdonosi helyzetének tisztázására a háború után csak részlegesen került sor. A magántulajdonban lévő kulturális javak igazi kálváriája hazánkban a szocializmus időszakában kezdődött. Az 1954. évi 13. törvényerejű rendelet államosította a múzeumok őrzetében lévő valamennyi műtárgyat, amelyek tulajdonosa ismeretlen volt vagy engedély nélkül külföldre távozott.³ A rendszerváltást követően az államosított kulturális javak a kárpótlási törvények hatálya alá estek ugyan, ám a kárpótlás nem vagyontárgyak visszaadását, hanem forgatható értékpapír – kárpótlási jegy – formájában nyújtott részleges vagyoni kompenzációt jelentett.⁴

A vitatott tulajdonú kulturális javak visszaadására irányuló eljárás nem az említett vagyontárgyak tulajdonjogát, hanem a birtokosi helyzet rendezését szolgálja. Az eljárás szabályai az elmúlt évtizedben két alkalommal is koncepcionális változáson mentek keresztül. A következőkben a téma specialitása okán nélkülözhetetlen fogalmi áttekintést követően, igyekszem bemutatni a kulturális javak visszaadására irányuló eljárás szabályainak változását. A szabályozás különböző időállapotainak bemutatása és összehasonlítása mellett a törvényjavaslatok indokolását is vizsgálva megkísérlem feltárni a változás mögött húzódó jogalkotási koncepciót.

A vitatott tulajdonú kulturális javak visszaadására irányuló eljárás szabályainak változása és a megváltozott szabályok alkalmazása számos alkotmányossági kérdést is felvet, ahogy erre az Alkotmánybíróság a közelmúltban – bírói kezdeményezés alapján indult

¹ A dolgozat a 36. Országos Tudományos Diákköri Konferencia Állam- és Jogtudományi Szekciójában a Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézete által a legjobb dolgozatnak felajánlott különdíjban részesült.

² 1600/1944. M. E. rendelet. A zsidóságtól összegyűjtött jelentősebb értékek kezelését és leltározását az erre a célra felállított kormánybizottság végezte. A pénzügyi letétekben elhelyezett tárgyakra is kiterjedő leltározás eredményeként a kormánybizottság olyan neves gyűjteményeket leltározott, mint például a Fellner-, Herczog-, a Weisz- vagy a Goldberger családok értékei. Ld: BOTOS János: A magyarországi zsidóság vagyónak a sorsa 1938-1949, Magyar Napló, Budapest, 2015.

³ Törvények és Rendelet Hivatalos Gyűjteménye 1954, Budapest, 1955. 158-160.

⁴ A tulajdonviszonyok rendezése érdekében, az állam által az állampolgárok tulajdonában igazságtalanul okozott károk részleges kárpótlásáról szóló 1991. évi XXV. törvény (a továbbiakban első kárpótlási törvény) 3-5. §. A tulajdonviszonyok rendezése érdekében, az állam által az állampolgárok tulajdonában az 1939. május 1-jétől 1949. június 8-ig terjedő időben alkotott jogszabályok alkalmazásával igazságtalanul okozott károk részleges kárpótlásáról szóló 1992. évi XXIV. törvény (a továbbiakban második kárpótlási törvény).

utólagos normakontroll eljárás eredményeként – hozott határozata is rámutat. A továbbiakban röviden ismertetem az említett alkotmánybíróági határozatot, bemutatva a téma kapcsán felmerülő legfontosabb alkotmányossági kérdések kapcsán kialakított alkotmánybíróági álláspontot, illetve saját észrevételeimet.

1. A kulturális javak fogalma

A téma szempontjából nélkülözhetetlen a kulturális javak fogalmának tisztázása. A kulturális örökségének megőrzése minden állam érdeke. Noha a vonatkozó jogforrási rendszer egyaránt tartalmaz uniós és belső jogi jogforrási elemeket, e speciális jogterületnek nem alakult ki tiszta, elkülönült fogalmi rendszere.

1.1. A kulturális javak fogalmának európai uniós meghatározottsága

Áttekintve az uniós eredetű jogforrások rendszerét, kiemelés érdemel az Európai Unió működéséről szóló szerződés (a továbbiakban EUMSZ) 36. cikke, amely a művészi, történelmi vagy régészeti értéket képviselő nemzeti kincsek védelmét célozza, azzal, hogy az áruk szabad áramlásának jogszerű kivételeként nevesíti ezen értékek védelmére alapított tagállami szabályozást. Sem az EUMSZ, sem az Európai Unió Bíróságának gyakorlata nem értelmezi azonban a „nemzeti kincs” fogalmát. Jelentéstartalmának és a kulturális javak – alapvetően belső jogi – fogalmához fűződő viszonyának feltárásához eligazítást nyújt az Európai Bizottság egy 2013-as javaslata. A javaslat szerint: „*A nemzeti kulturális javak azok a javak, amelyeket a tagállamok kulturális örökségükhöz tartozónak tekintenek. [...] A kulturális javakon belül megkülönböztetünk olyanokat, amelyeket nemzeti jogszabályok vagy közigazgatási eljárások alapján az EUMSZ 36. cikke értelmében vett, művészi, történelmi vagy régészeti értéket képviselő nemzeti kincsnek [...] minősítettek.*”⁵ A nemzeti kincsek fogalmának meghatározása és védelmi rendszerének kialakítása tehát nem közösségi, hanem tagállami kompetencia. A megkülönböztetett uniós védelem indoka, hogy ezek a „nemzeti kincsek” nagy mértékben hozzájárulnak a származási ország polgárainak identitásához mint a nemzeti és történelmi öntudat tárgyi kellékei.⁶

1.2. A kulturális javak belső jogi fogalma

Áttérve a kulturális javak belső jogi fogalmára elmondható, hogy a köznyelvben csupán műtárgyként vagy műkincsként említett kulturális javak, a kulturális örökség védelméről szóló 2001. évi LXIV. törvény (a továbbiakban Kötv.) szerint a kulturális örökség elemei közé tartoznak.⁷

A kulturális örökségvédelmi tárgyú jogalkotás alkotmányos keretét az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése biztosítja, amely szerint a kulturális értékek a nemzet közös örökségét képezik. A kulturális értékek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége. Az Alkotmánybíróság (a továbbiakban AB) gyakorlata szerint a nemzet közös örökségéért való felelősség általános és egyetemes, az államot és nem csak a magyar állampolgárokat, hanem mindenkit kötelez. Az államot azonban az általános felelősségi körön belül egyfajta primátus illeti meg és kötelezi. Az állam felelőssége ugyanis az intézményvédelmi garanciák megteremtése és összehangolt érvényesítése.⁸

⁵ Javaslat az Európai Parlament és a Tanács irányelve a tagállam területéről jogellenesen kiszállított kulturális javak visszaszolgáltatásáról (átdolgozás). Európai Bizottság, Brüsszel, 2013. 1. pont.

⁶ Uo.

⁷ Kötv. 7.§ 11.

⁸ 3104/2017. (V. 8.) AB határozat [37].

A kulturális örökség gyűjtőfogalma alatt összefoglalóan történeti, esztétikai, művészeti vagy etikai értékkel bíró ingó vagy ingatlan dolgot értünk, ezeknek a javaknak tehát nem használati értékük vagy gazdasági hasznosíthatóságuk, hanem egyedi, eredeti jellegük, pótolhatatlanságuk, művészeti értékük miatt van kiemelkedő jelentőségük. A kulturális javakon túl a kulturális örökség fogalmi körbe sorolja a törvény a régészeti és hadtörténeti leleteket és a műemléki értékeket. A négy részterületet magába foglaló kulturális örökségfogalom megalkotásával ún. integrált örökségvédelem jött létre hazánkban.⁹

A kulturális javak terminusa esztétikai igénnyel készített műalkotásokat és történeti értékkel bíró emlékeket, azaz kulturális tárgyakat jelöl. Kiemelkedő emlékértéket azok a tárgyak hordoznak, amelyek viszonylag ritkán lelhetők fel, jelentős értéket képviselnek, rendszerint nem használják eredeti rendeltetésüknek megfelelően és a szokásos kereskedelmi forgalomtól eltérő, különleges ügyletek keretében idegeníthetők el.¹⁰ E feltételrendszer alapján határozható el a kulturális javak fogalmi körébe tartozó kulturális tárgyak a kiemelt jogi védelmet nem igénylő, egyszerűen a használaton kívül került, régi dolgoktól.

2. Privatizáció, reprivatizáció és kárpótlás

A közgyűjteményben őrzött, vitatott tulajdonú kulturális javak visszaadására irányuló eljárás szabályainak változására irányuló komplex vizsgálat – a probléma a történelmi beágyazottsága okán – megköveteli a rendszerváltás idején lezajlott kárpótlási folyamat ismeretét. Az alábbiakban a magyar privatizáció önálló fejezetét képező kárpótlás sajátosságainak bemutatására törekszem, különös tekintettel a téma kapcsán releváns vagyoni kárpótlásra és azokra a sajátosságokra, amelyek az eljárás későbbi szabályozása szempontjából meghatározó jelentőséggel bírnak.

2.1. Fogalmi alapvetés

Az AB már meglehetősen korán definiálta a privatizáció és a reprivatizáció fogalmát a föld tulajdonjogának természetbeni helyreállításával összefüggésben a hátrányos megkülönböztetés tilalmának értelmezéséről szóló 21/1990. (X. 4.) AB határozatában.¹¹

A testület álláspontja szerint a privatizáció és a reprivatizáció egyaránt tulajdonosváltással jár, azonban amíg a privatizáció az állami tulajdon nem állami tulajdonos javára történő megszűnését eredményezi, addig a reprivatizáció a tulajdon eredeti tulajdonosnak – vagy örökösének – való visszaadását jelenti arra tekintettel, hogy az államosítási törvények alkotmányellenesek, a tulajdonhoz való jog pedig nem évül el.¹² A határozat hangsúlyozza továbbá, hogy a privatizáció és a reprivatizáció esetén is a tulajdonos – azaz az állam döntése – keletkeztet tulajdonjogot. A tulajdonváltás mindkét esetben szándékolt, az állam elhatározásának függvénye, nem pedig az egyén alanyi joga.¹³

A fentiek alapján megállapítható, hogy az államosítási törvények alkotmányellenes volta önmagában nem keletkeztet alanyi jogot a reprivatizációra. Kárpótlás tehát még teljes reprivatizáció esetén sem jelentett volna alanyi jogot a rendszerváltást megelőzően államosított kulturális javak tulajdonára.

⁹ SZABÓ Annamária Eszter: *A kulturális igazgatás*, Nemzeti Közszoigálati Egyetem, Budapest, 2018. 6.

¹⁰ BUZINKAY Péter: *Műkincsem van – mit tegyek, mit tehetek*, Forster Gyula Nemzeti Örökségvédelmi és Vagyongazdálkodási Központ, Budapest, 2015. 2.

¹¹ 21/1990. (X. 4.) AB határozat IV. rész a) pont.

¹² KISS Daisy: Privatizáció a jog szemszögéből. In BÁGER Gusztáv- KOVÁCS Árpád (szerk.): *Privatizáció Magyarországon* Összefoglaló tanulmány II. kötet, Állami Számvevőszék Fejlesztési és Módszertani Intézet, Budapest 2004. 69.

¹³ 21/1990. (X.4.) AB határozat IV. rész a) pont.

2.2. Kárpótlás

Dacára annak, hogy a kárpótlás intézménye nem volt teljesen előzmény nélküli a magyar történelemben, a rendszerváltás idején a kárpótlás törvénybe iktatását – ahogy általában a privatizáció lefolytatását – komoly viták előzték meg.¹⁴ A speciális történelmi-politikai helyzetben azonban a kárpótlási törekvésekben szinte kezdettől fogva összekapcsolódott az igazságtételi-jóvátételi szándék a jogállami tulajdonviszonyok kialakításának igényével.¹⁵

A rendszerváltáskor a szocializmus több évtizedes fennállása során kialakított tulajdonviszonyokkal kapcsolatban két merőben eltérő jogi és politikai vélemény feszült egymásnak: az egyik az államosítás előtti tulajdonviszonyok helyreállítását célozta, míg a másik elutasította azt. A szocializmust megelőző tulajdoni viszonyok helyreállítását szorgalmazó reprivatizációs álláspont szerint a szocializmus időszaka a magyar történelemben egy abnormális, „jogon kívüli” állapot volt. A szocialista törvények így semmisnek tekintendők, az államosított magántulajdon pedig helyreállítható.¹⁶ Ezzel szemben a tulajdoni viszonyok helyreállítását elutasító álláspont elismerte ugyan az erőszakkal kialakított tulajdonviszonyok igazságtalanságát és azt, hogy a szocialista törvényhozás természetjogi, erkölcsi alapon kifogásolható, azonban az új alkotmány alapján nem tartotta lehetségesnek a korábbi törvények alkotmányellenességének megítélését. E kevésbé radikális álláspont szerint a hajdani tulajdonosoknak meg kell elégedniük egyfajta jelképes, erkölcsi elégtétellel.

Az Antall-kormány kárpótlási törvényei végül a két álláspont közötti köztes megoldást képviselték: elutasították a reprivatizációt¹⁷, azonban erkölcsi, morális alapon részlegesen biztosítani kívánták a tulajdonviszonyok megsértésével a magántulajdonban okozott károk orvosolását. Az Országgyűlés három kárpótlási törvényt alkotott, amelyek az állam által okozott károkat öt évtizedre visszamenően kívánták orvosolni. Jelen téma szempontjából releváns ún. vagyoni kárpótlást első és a második kárpótlási törvény valósította meg.¹⁸ A törvények központi gondolata az volt, hogy a tulajdonban igazságtalanul okozott károkat az állam erkölcsi alapon – méltányosságból – orvosolja. Mindez nem a tulajdoni tárgyak visszajuttatását, hanem részleges vagyoni kárpótlást jelentett az érintettek számára. A novatios alapon – az állam teherbíró képességének figyelembe vételével – biztosított kárpótlás az állam által az állampolgárok tulajdonában igazságtalanul okozott károk részleges orvosolását jelentette.

A kárpótlás szabályozása is igazolja, hogy a történelem kerekét nem lehet nyom nélkül visszaforgatni. A károsultak az elvesztett vagyontárgyaikat vagy azok valódi ellenértékét sosem kapták meg, csupán részleges és időben elhúzódó erkölcsi alapú jóvátételre váltak jogosulttá. A múltban elszenvedett sérelmekért fizetendő anyagi jóvátétel kezdetben elfogadhatónak tűnő kompromisszuma, utóbb nem csak a közvélemény támogatását nem élvezte, hanem a tudomány képviselőit is megosztotta.¹⁹ Az új rendszer szempontjából ugyanis felvethető, hogy egy ilyen igazságtételi folyamat a jövőre nézve nem szül-e több igazságtalanságot, mint amennyit a múltra vonatkozóan orvosol. A megelőző rendszer által

¹⁴ Az állami kárpótlás igénye első alkalommal az 1848. évi áprilisi törvényekkel összefüggésben jelent meg. A forradalmi törvényhozás a jobbágyfelszabadítást állami kárpótlással kívánta végrehajtani. A kárpótlás keretében az állam – államkötvények kibocsátásával tulajdonképpen – átvállalta volna a nemesség és papság jobbágyfelszabadításból eredő bevételkiesését. Részletes ld. MIHÁLYI Péter: *A magyar privatizáció enciklopédiája*, Pannon Egyetemi Kiadó, Veszprém, 2010. 181-183.

¹⁵ MIHÁLYI Péter: *A magyar privatizáció enciklopédiája*, Pannon Egyetemi Kiadó, Veszprém, 2010. 179.

¹⁶ A Független Kisgazda Párt egyértelműen ragaszkodott a reprivatizációhoz. Álláspontja mellett – különösen a földtulajdonok rendezése vonatkozásában – sokáig kitartott. A Kereszténydemokrata Néppárthoz szintén a reprivatizáció állt közelebb.

¹⁷ Ez alól kivételt csupán az egyházi tulajdon visszaadása jelentett.

¹⁸ Első kárpótlási törvény 1.§ (1) és második kárpótlási törvény 1.§ (1).

¹⁹ A közvéleményem álláspontját jól példázza a *Heti Világgazdaság* 1990 decemberében megjelent részletes beszámolója a kárpótlási törvény vitájáról, „Történelmi jóvátétel” címmel.

okozott károk – legalább részleges – orvosolásának igénye erkölcsi alapon nyilvánvalóan kétségbevonhatatlan, azonban nem mulasztható szem elől az intézkedés jelenbeli hatása sem. A múltbeli sérelmek vagyoni orvosolásának gazdasági terhe a jelen és jövő generációinak vállát nyomta. Jogos vagy jogtalan? Milyen mértékben és kinek?²⁰ Egyaránt olyan elméleti kérdések ezek, amelyek a kárpótlás gyakorlati megvalósítása mögött húzódnak.

2.3. A kárpótláson túl: a tulajdonjog rendezése irányuló peres eljárás

Látható, hogy a vagyoni kárpótlás érintette ugyan az államosított kulturális javakat, azonban az nem vagyontárgyak reprivatizációját, hanem kárpótlási jegy formájában nyújtott részleges vagyoni kompenzációt jelentett. A hajdani tulajdonosok és örököseik azonban többnyire nem elégedtek meg a nagy értékű műtárgyaik helyébe lépő jelképes anyagi ellenszolgáltatással. Az 1990-es évek végétől, 2000-es évek elejétől számos vitatott tulajdonú kulturális jószág visszaszerzését célzó per indult a Magyar Állammal szemben, amely jogviták változó eredménnyel zárultak. A perek központjában álló jogkérdés az volt, hogy az egyes vagyontárgy vajon a kárpótlási törvények hatálya alá esett-e. Ha ugyanis a műtárgyat államosították a tulajdonosukat az állam által okozott kár orvosolásaként részleges vagyoni kárpótlás illette meg. Ha azonban az érintett vagyontárgy sosem került állami tulajdonba – mert például évtizedeken keresztül letét jogcímén csupán az állam birtokában volt – akkor az állam nem okozott kárt a tulajdonosoknak, a kárpótlásnak nem volt jogalapja, a vagyontárgy közgyűjteményi leltározása ellenére sem tekinthető állami tulajdonnak, tehát azt az örökösöknek vissza kellett adni.

E perek mellett – jelentősége okán a Vida-örökösök által támasztott követelés ügyét emelném ki, amely nyomán Vida Jenő unokája végül négy Munkácsy festmény birtokát kapta vissza. Az örökös a festmények árverezésével összesen több mint 475 millió Ft bevételre tett szert, amely közel százszorosa a kárpótlásként kapható legmagasabb – 5 millió forintos – összegnek.

A Vida-ügy sajátossága, hogy nem bírósági peres eljárás eredményeként került sor az örökösök tulajdonjogának állam általi elismerésére. A festmények ugyanis Görgey Gábor – az akkori nemzeti kulturális örökség miniszter – engedélye alapján kerültek törlésre a Magyar Nemzeti Galéria leltárából. A miniszter hangsúlyozta, hogy reményei szerint a Vida-ügy precedensértékűvé válhat, a Nemzeti Kulturális Örökség Minisztérium célja ugyanis, hogy jogállami magatartást folytatva valamennyi műtárgyat visszaadjon az igazolt és jogos tulajdonosának.²¹ A miniszter reményeinek beteljesülése azonban váratott magára.

A Vida-ügyet az Állami Számvevőszék (a továbbiakban ÁSZ) is vizsgálta. Az ÁSZ rámutatott arra, hogy e vagyontárgyak visszaadására vonatkozó eljárás nincs megfelelően szabályozva. A konkrét ügyben pedig a tárca vezetője kifogásolható módon járt el, amikor a Munkácsy képek kiadásáról rendelkezett, ezért az ÁSZ javasolta a kormány számára az alkotások és gyűjtemények tulajdonlásával és kezelésével kapcsolatos egységes és áttekinthető szabályozás megalkotását.²² A javaslat hatása évekig érezte hatását. Az ÁSZ vizsgálat eredményeként a minisztérium gyakorlata jóval visszafogottabbá vált. A Vida-sokként emlegetett jelenség következménye az lett, hogy a kulturális javak visszaadására kizárólag jogerős bírósági határozat eredményeként került sor.²³ Az esettel összefüggésben az is nyilvánvalóvá vált, hogy a restitúciós eljárás törvényi szabályozásán joghézagok tátongtak. A joghézagok felszámolására csupán egy évtized később került sor: a birtokosi helyzet

²⁰ SZIGETI Péter: Legálitás és legitimitás Magyarországon. In *Fundamentum* 2003/1. sz. 76-77.

²¹ SZARKA Ágota: Átveréses képárverés? In *Magyar Nemzet*, 2003. 06. 11. (elérhető: <https://magyarnemzet.hu/archivum-magyarnemzet/2003/06/atvereses-keparveres>, letöltve: 2022. 04. 04.).

²² 0701. számú és 0401. számú ÁSZ-jelentések.

²³ Restitúciós ügyek: Pódiumbeszélgetés az Art Faren. In *Art Magazin Online* 2007.12.12. (elérhető: <https://www.artmagazin.hu/articles/archivum/a1c01da0c2e41c8a2fa08ca77771aa8a>, letöltve: 2022.04.04.).

rendezését célzó kulturális javak visszaadására irányuló eljárás – következő fejezetben részletes bemutatásra kerülő – szabályainak megalkotásával.

3. A kulturális javak visszaadására irányuló eljárás szabályainak változása

A restitúciós eljárás szabályozása az utóbbi évtizedben jelentős változáson ment keresztül. Jelen fejezetben a vonatkozó jogszabályi változások bemutatásra és az egyes időállapotok összehasonlítására törekszem, hiszen a jogalkotó a 2013 és 2019 közötti időszakban két alkalommal is alapjaiban változtatta meg a kulturális javak visszaadására irányuló eljárás szabályait. Szeretnék rávilágítani a vonatkozó jogszabályok időállapotai közötti alapvető különbségekre, a jogalkotói szándék változására, megalapozva a téma kapcsán felmerülő legfontosabb alkotmányossági kérdéseket.

3.1. A kulturális javak visszaadására irányuló eljárás szabályai 2013 és 2019 között

Az Országgyűlés 2013 novemberében fogadta el a közgyűjteményben őrzött, vitatott tulajdonú kulturális javak visszaadásával összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2013. évi CXCV. törvényt. A vonatkozó szabályozás újragondolását az ÁSZ jelentéseinek²⁴ korábbiakban ismertetett tapasztalatai előzték meg. A jelentések olyan gyakorlat kialakítását szorgalmazták, amely alkalmas a közgyűjteményben őrzött kulturális javak tulajdonlásának és kezelésének egyértelművé tételére.²⁵

A módosító törvény fókuszában a muzeális intézményekről, a nyilvános könyvtári ellátásról és a közművelődésről szóló 1997. évi CXL. törvény (a továbbiakban Kultv.) szabályainak kiegészítése állt. A Kultv. Alapelvek alcímébe illesztett 4/A. § szerint „Az állami vagy helyi önkormányzati fenntartású közgyűjteményben őrzött olyan kulturális javakat amelyek állami tulajdonjogának fennállása minden kétséget kizáró nem igazolható, az e törvény felhatalmazása alapján kiadott kormányrendeletben meghatározott eljárás eredményeként térítésmentesen ki kell adni annak a személynek, aki az adott, kulturális javak körébe tartozó tárgyra vonatkozó tulajdonjogát megfelelően valószínűsíti.”²⁶ A szabályozás alap gondolata tehát az volt, hogy amennyiben kétséget kizárólag nem igazolható az állami tulajdonjog fennállása a kulturális javak körébe tartozó tárgyat ki kell adni annak a személynek, aki tulajdonjogát megfelelően valószínűsíti.

A vagyontárgyra bejelentett igényt az állami tulajdonjog gyakorlója²⁷ bírálta el. Az általa lefolytatott vizsgálat két szakaszra bontható. Az első, szükségképpeni eljárási szakasz arra koncentrált, hogy bizonyítható-e kétséget kizárólag a vagyontárgy állami tulajdonjogának jogszerű volta, és a jogszerű állami tulajdon igénylés időpontjában való fennállása. Ha a vizsgálat alapján megállapításra került, hogy a vagyontárgyon nem keletkezett jogszerű módon állami tulajdonjog vagy az állami tulajdonjog keletkezése jogszerűen nem bizonyítható, az állami tulajdonjog gyakorlója megállapította a vagyontárgyra vonatkozóan az állami tulajdon fennállásának hiányát. Ha azonban a lefolytatott vizsgálat alapján az került megállapításra, hogy az állami tulajdon jogszerűen keletkezett és az igénylés idején is fennáll, az állami tulajdonjog gyakorlója a visszaadásra irányuló igényt elutasította. A második –

²⁴ 0701. számú és 0401. számú ÁSZ-jelentések.

²⁵ MÉSZÁROS Leila – NAGY Imre – DOMOKOS László – POSTA Gabriella – GERGELY Szabolcs – FÜLÖP Ibolya: Az Állami Számvevőszék hozzájárulása a minőségi jogalkotáshoz. In *Acta Humana* 2016/2. sz. 42.

²⁶ Kultv. 2.§ (1).

²⁷ Kezdetben a MNV Zrt., majd 2015. június 28. napját követően a kulturális örökség védelméért felelős miniszter. Az MNV Zrt. összesen 15 ügyben, közel 300 tárgyra adott ki nemleges tulajdonosi nyilatkozatot. Döntése alapján a Sigray család, a Károlyi család, a Mikes család, a Chernel család és a magyar katolikus egyház kapott vissza kulturális javak körébe tartozó vagyontárgyakat. (Ld. B/1704, B/5236, B/15394. számú beszámoló az állam nevében tulajdonosi jogokat gyakorló szervezetek működéséről, az állami vagyon állományának alakulásáról, az állami vagyonnal való gazdálkodás folyamatairól)

esetileges – eljárási szakaszra tehát csak akkor került sor, ha az állami tulajdonjog gyakorlója nem állapította meg az állami tulajdonjog jogszerű voltát.²⁸ Az eljárás második szakaszában az állami tulajdonjog gyakorlója a vagyontárgy igénylő részére történő kiadásáról döntött. Az igénylőnek tulajdonosi, örököségi minőségét valószínűsítetnie kellett. Az örököségi minőség valószínűsítésének igazolása történhetett öröklési bizonyítvánnyal vagy hagyatékátadó végzéssel, ezek hiányában az örököségi minőség tanúsítására közjegyzői nemperes eljárás eredményeként is sor kerülhetett.²⁹

A Kultv. 4/A. szakaszának törvénybe iktatásával és a vonatkozó kormányrendelet szabályainak hatálybalépésével a jogalkotó megteremtette a vitatott tulajdonú kulturális javak visszaadására irányuló eljárást. Ez nem csupán új jogi szabályozás megalkotását, hanem alapvető szemléletváltást is jelentett. A törvényjavaslat indokolása részletesen kitért a több évtizede megoldatlan, a történelem viharai által determinált, jogi és politikai relevanciával egyaránt bíró problémára. A II. világháborút követően és a rendszerváltást megelőző években a közgyűjteményekbe került műtárgyak és műtárgyegyüttesek egy részénél ugyanis kétséges, hogy jogszerűen állami tulajdonba is kerültek-e. A rendszerváltást megelőzően az állami tulajdonba vétel jogszerűségére tekintet nélkül köztulajdonban állónak tekintették ezeket a kulturális javakat, mi több, sok esetben a múzeumi létét jogcímén őrzött kulturális javak tekintetében is vélelmezték az állami tulajdonjogot. A rendszerváltás utáni években az állami tulajdonjogot gyakorló szervek és a közgyűjtemények rosszul értelmezett gyakorlata következtében nem a valós jogi helyzet tisztázása, hanem a kellő alaposággal dokumentálatlan vagyontárgyak állami tulajdonban tartásának célja vált meghatározóvá. A javaslat indokolása szerint: *„A tulajdonhoz fűződő alapvető jog védelmét Alaptörvényben kimondó demokratikus jogállam nem járhat el úgy, mint diktatórikus elődje, amely polgárai tulajdonával önkényesen bánhat. Ezért olyan megoldás szükséges, amely egyfelől a tulajdonjogot tiszteletben tartja és érvényesíti, másfelől nem kényszeríti a jogszerű visszaigénylőket hosszadalmas – esetenként évtizedes – pereskedésre, ugyanakkor az állami tulajdonjog gyakorlásával megbízott állami szerv szempontjából is biztonságos és garantált lehetőséget nyújt arra, hogy az eredeti állapot helyreállítását jogszerűen elősegítse.”*³⁰

A módosítás hatálybalépésével alapvető jelentőségű változást az eredményezett, hogy az állami tulajdonszerzés jogszerű voltát az azt állítónak – tehát az államnak – kellett minden kétséget kizáróan bizonyítania. A jogi környezet ezzel nagymértékben előmozdította a tulajdonjogi reparációt. Hiszen ha a közgyűjteményekben őrzött, a kulturális javak körébe tartozó tárgy állami tulajdona kétséget kizáró módon nem volt igazolható, és az arra tulajdoni igényt formáló személy a tulajdonjogát megfelelő módon valószínűsítette az állami tulajdonjog gyakorlója megállapította az állami tulajdon hiányát, és a tulajdonosi minőségét meggyőző módon valószínűsítő személynek visszaadta a kulturális javak körébe tartozó vagyontárgyat.

3.2. A kulturális javak visszaadására irányuló eljárás hatályos szabályai

Jelentős változás 2019-ben az egyes törvényeknek az épített és a természeti környezet védelmével, valamint a kulturális örökségvédelemmel összefüggő módosításáról szóló 2019. évi LXIV. törvény hatálybalépésével történt.

A módosítás eredményeként a Kultv. 4/A. §-ának helyébe a következő rendelkezés lépett: *„Állami vagy helyi önkormányzati fenntartású közgyűjtemény, muzeális intézmény alaptulajdonából visszaigényelt kulturális javak visszaadására – erre vonatkozóan bejelentett igény esetén – abban az esetben kerülhet sor, amennyiben az igénylő tulajdonjogát kétséget*

²⁸ R1 4.§ (1)-(3).

²⁹ Uo. 5. § (1).

³⁰ T/12791. számú törvényjavaslat egyes törvényeknek a közgyűjteményekben őrzött, vitatott tulajdonú kulturális javak visszaadásával összefüggő módosításáról.

*kizáróan bizonyítja.*³¹ Az idézett, jelenleg is hatályos jogszabályi rendelkezés értelmében már nem az államnak kell kétséget kizáróan bizonyítania tulajdonjogának jogszerű voltát, hanem épp ellenkezőleg, az érintett tulajdonosnak, örökösnek saját tulajdonját. A bizonyítási teher az eljárásban a módosítás hatására tehát megfordult. Különösen terhessé teszi az igénylő helyzetét, ha figyelembe vesszük azt – a megelőző szabályozást intézményesítő törvényjavaslat indoklásában is megjelenő – körülményt, amely szerint az igénylő tulajdonosok számos esetben nem voltak olyan helyzetben, hogy megfelelően dokumentálják tulajdonjuk keletkezését.

A kulturális javak visszaadására irányuló eljárás		
2013. évi CXCV. törvény		2019. évi LXIV. törvény
„... <i>olyan kulturális javakat amelyek állami tulajdonjogának fennállása minden kétséget kizáró nem igazolható</i> [...] <i>tértésmentesen ki kell adni annak a személynek, aki az adott, kulturális javak körébe tartozó tárgyra vonatkozó tulajdonjogát megfelelően valószínűsíti.</i> ”	4/A. §	„... <i>kulturális javak visszaadására – erre vonatkozóan bejelentett igény esetén – abban az esetben kerülhet sor, amennyiben az igénylő tulajdonjogát kétséget kizáróan bizonyítja.</i> ”
1. nemleges tulajdonosi nyilatkozat és 2. igénylő tulajdonjogának megfelelő valószínűsítése	visszaadás feltétele	az igénylő tulajdonjogának kétséget kizáró bizonyítása
államon	bizonyítási teher	igénylőn

1. táblázat: a kulturális javak visszaadására irányuló eljárás szabályainak változásáról³²

A kulturális javak visszaadására irányuló eljárás szabályait módosító törvény összesen 13 törvény módosítását tartalmazza. Általános indoklása szerint a törvényjavaslat egyik kiemelt célja a muzeális intézmények alapleltárából visszaigényelt kulturális javak visszaadhatóságára vonatkozó törvényi szabályok rögzítése. Ennek ellenére a részletes indoklás vonatkozó része csupán arról szól, hogy a nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény 1. § g) pontjának módosítása okán szükségessé vált a Kultv. 4/A. §-ának módosítása. A nemzeti vagyonról szóló törvény hivatkozott módosítási javaslatának indoklása megerősíti ugyan, hogy önmagában valamely vagyontárgy állami vagy helyi önkormányzati közgyűjtemény nyilvántartásában szereplésének ténye nem elégséges feltétele a vagyontárgy nemzeti vagyon körébe tartozásnak, ám a jogszabályi változás okaihoz részletesebb eligazítást szintén nem nyújt.³³

A módosító törvény új címként illesztette a Kultv.-be a „Kulturális javak visszaadására irányuló eljárás” szabályait, amely egyúttal egy sui generis felülvizsgálati eljárás

³¹ Egyes törvényeknek az épített és a természeti környezet védelmével, valamint a kulturális örökségvédelemmel összefüggő módosításáról szóló 2019. évi LXIV. törvény 16.§.

³² Forrás: saját szerkesztés.

³³ T/3369.számú javaslat az állami vagyongazdálkodással és nemzeti pénzügyi szolgáltatásokkal összefüggő egyes törvények módosításáról, valamint egyes önkormányzati vagyont érintő rendelkezésekről, Részletes indoklás 15.§.

intézményesítését is jelentette.³⁴ A Kultv. módosítással beépített része – meghatározott feltételek fennállása esetén 5 éves jogvesztő határidőn belül, legfeljebb egy alkalommal – lehetővé tette a miniszter számára a korábbi szabályozás alapján kibocsátott döntések felülvizsgálatát és visszavonását.³⁵

A felülvizsgálati eljárás életre hívásának okait a jogalkotó a módosító törvény indoklásában részletesen kifejtette. A *sui generis* felülvizsgálati eljárás az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény jogorvoslati rendszerét egészíti ki. A 2018-as év során a közigazgatási bíróságok több alkalommal is megállapították a közgyűjteményben őrzött vitatott tulajdonú kulturális javak visszaadásáról szóló eljárás hatósági eljárási minőségét, tekintettel arra, hogy eljárása során hozott döntéssel a Miniszterelnökséget vezető miniszter közigazgatási hatósági jogkört gyakorol. A jogalkotó szerint a bíróságok eredeti jogalkotói szándéktól eltérő értelmezése miatt vált szükségessé a jogintézmény szabályainak módosítása és a bírósági jogértelmezésnek megfelelő olyan új eljárási szabályok mentén való döntéshozatal, ami biztosítja a közigazgatási eljárás garanciáit és az Alaptörvény XXIV. cikkében foglalt tisztességes hatósági eljáráshoz való jog maradéktalan érvényesülését. Látható, hogy a tisztán jogi érvek mellett politikai állásfoglalást is jelentő – 2013-as módosítás javaslatában aprólékosan kifejtett – indoklás ez esetben elmaradt. A módosítás általános céljaként a jogalkotó szükséztlenül hivatkozik a kulturális örökségvédelem kiterjesztésének állami feladatára.

A *sui generis* felülvizsgálati eljárás lefolytatására kizárólag pontosan körülírt esetekben lehetséges, ezzel a szabályozás biztosítja az esetleges beavatkozás belső arányosságát. A módosítás az alábbi három esetben teszi lehetővé a felülvizsgálatot:

- ha több igénylő terjesztett elő igényt, azonban nem minden igénylő igénye lett elbírálva, vagy a döntés nem minden igénylőre tartalmaz rendelkezést,
- vagy a vagyontárgyak az igénylő részére történő visszaadásról rendelkező döntés meghozatalát követően a vagyontárgyra 2019. február 25. napjáig új igénylő jelentette be az igényét, vagy
- ha a döntés meghozatalát követően olyan, az ügy szempontjából lényeges körülmény, adat, bizonyíték merült fel, amelyet a korábbi eljárásban nem bíráltak el és elbírálása esetén a döntést érdemben befolyásolta volna.³⁶

Az első esetben a felülvizsgálat indokát az adja, hogy az el nem bírált bejelentés tartalmazhat olyan bizonyítékot, amely a korábban eldöntött igény elbírálása szempontjából releváns lett volna. A *sui generis* felülvizsgálati eljárás második esete a korábbi döntés felülvizsgálatát a vagyontárgy visszaadásáról szóló döntés meghozatalát követően bejelentett igény elbírálása érdekében is lehetővé teszi. A felülvizsgálati eljárást megalapozó új igény bejelentésének határideje a 449/2013. (XI. 28.) Korm. rendelet hatályon kívül helyező, és az új eljárás részletszabályait intézményesítő 22/2019. (II. 25.) Korm. rendelet (a továbbiakban R2) 2019. február 26. napi hatálybalépéséhez igazodott. Az első esethez hasonlóan az elbírálás szempontjából releváns bizonyítékok utólagos mérlegelését, továbbá lényeges körülmény, adat utólagos figyelembevételét teszi lehetővé a felülvizsgálati eljárás harmadik esete is.

A felmerült bizonyítékok alapján – amennyiben úgy ítéli meg, hogy a korábbi döntés érdemi felülvizsgálatra szorul – a miniszter dönthet az eljárás megismétléséről. A megismételt eljárás keretében a miniszter – az utóbb ismertté vált tényállásnak megfelelően – a korábbi

³⁴ Kultv. 92/B-92/F. §.

³⁵ A kulturális javak visszaadására irányuló eljárás részletszabályait a 2019. február 25. napján hatályba lépett 22/2019. (II.25.) Korm. rendelet tartalmazza. Hatálybalépésével a kormányrendelet a megelőző rendeleti szabályozást hatályon kívül helyezte és elrendelte a folyamatban lévő és megismételt eljárások speciális szabályok szerint való lefolytatását.

³⁶ Kultv. 92/B. §.

döntést módosíthatja, visszavonhatja vagy az ismertté vált bizonyítékok alapján új döntést hozhat.³⁷

A fentiek alapján megállapítható, hogy a Kultv. szabályainak 2019. július 16. napján hatályba lépő módosításával és a vonatkozó 22/2019. (II.25.) Korm. rendelet hatálybalépésével a jogalkotó nem csupán alapjaiban változtatta meg a közgyűjteményben őrzött vitatott tulajdonú vagyontárgyak visszaadására irányuló eljárás szabályait, hanem a korábbi szabályok szerint hozott döntések utólagos felülvizsgálatát is lehetővé tett. A gyakorlatban mindez azt jelentette, hogy a megismételt eljárásban az igénylőnek már nem volt elegendő csupán megfelelően valószínűsítienie tulajdonjoga fennállását, kétséget kizáróan igazolnia kellett azt. A tulajdonjog fennállásával kapcsolatos bizonyítási teher az államról az igénylőre került. Az igénylő tulajdonjogának kétséget kizáró bizonyítottasága hiányában a miniszter számára megnyílt az út a korábbi eljárás szerint kiadott vagyontárgyak utólagos visszakövetelésére.

4. A közgyűjteményben őrzött, vitatott tulajdonú kulturális javak visszaadására vonatkozó eljárás szabályainak alkotmányossága

A közgyűjteményben őrzött, vitatott tulajdonú kulturális javak visszaadására vonatkozó eljárás szabályainak változása több alkotmányos jelentőségű kérdést is felvet. Az AB a közelmúltban – bírói kezdeményezés alapján indult utólagos normakontroll eljárás eredményeként – hozott határozata a *sui generis* felülvizsgálati eljárás alkotmányosságának vizsgálatára koncentrált. A tanács egyhangú döntése szerint a Kultv. vonatkozó szövegrésze nem alkotmány-ellenes. Az alábbiakban az indítvány lényegének ismertetését követően röviden bemutatom a 3042/2021. (II.19.) AB határozatot, áttekintve a téma kapcsán felmerülő legfontosabb alkotmányossági kérdéseket, és az AB ezekkel kapcsolatos álláspontját, különös tekintettel a visszaható hatályú jogalkotás és az államot illető közhatalmi és magánjogi jogosultságok összeolvadásának problémájára.

4.1. 3042/2021. (II.19.) AB határozat

A Kúria az előtte folyamatban lévő felülvizsgálati eljárást felfüggesztve, utólagos normakontroll indítvánnyal fordult az AB-hoz. Az indítványra okot adó ügy lényege és előzményei a következőképp foglalhatók össze.

A felperes 2017. december 20. napján összesen kilenc műtárgy visszaadása iránt terjesztett elő kérelmet egy szekszárdi múzeumnál. A Miniszterelnökséget vezető miniszter mint a kormány kulturális örökség védelméért felelős tagja – és az ügy alperese – 2018. május 8. napján kelt döntésével három műtárgy visszaadásáról rendelkezett, tekintettel arra, hogy lefolytatott vizsgálat megállapította: a döntéssel érintett műtárgyak vonatkozásában nem bizonyítható kétséget kizáróan a jogszerű állami tulajdonjog fennállása. Az állami tulajdonjog fennállásának bizonyítatlansága okán a miniszter a Kultv. és a közgyűjteményekben őrzött vitatott tulajdonú kulturális javak visszaadásának rendjéről szóló 449/2013. (XI. 28.) Korm. rendelet (a továbbiakban R1) szabályai szerint rendelkezett a műtárgyak kiadásáról. A döntés eredményeként a kérelemmel érintett múzeum a műtárgyakat az igénylő felperes birtokába adta.³⁸

2019-ben a közgyűjteményben őrzött, vitatott tulajdonú kulturális javak visszaadására irányuló eljárás szabályai – az előző fejezetben részletesen bemutatottak szerint – módosultak. A megváltozott szabályozás lehető tette a miniszter számára a megelőző szabályok szerint kibocsátott tulajdonosi döntés felülvizsgálata és az igények új eljárásban való – hatályos

³⁷ Kultv. 92/C. §.

³⁸ III/01335/2020. számú indítvány [1] - [2].

szabályok szerinti – elbírálását. Az alperes 2019. június 17. napján a felperes restitúciós igénye tárgyában a döntés felülvizsgálata iránt hivatalból indított eljárásában hozott MHF/26/2/2019. számú határozatával a korábbi tulajdonosi döntését visszavonta. A visszavonást elrendelő döntésében arra hivatkozott, hogy a felülvizgálatra okot adó lényeges körülményváltozásként kell értelmezni – többek között – azt, hogy a döntés meghozatalát követően kialakult bírói gyakorlat szerint az eljárást a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban Ket.) szabályai szerint kellett volna lefolytatni. A határozat ellen az igénylő keresettel fordult a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bírósághoz, amely ítéletében megállapította a tulajdonosi döntést visszavonó határozat jogsértő voltát és új eljárásra kötelezés nélkül megsemmisítette azt.

A jogerős ítélettel szemben a miniszter felülvizsgálati kérelmet terjesztett elő. Kérelmében a jogerős ítélet jogsértő jellege okán kérte annak hatályon kívül helyezését és az elsőfokú bíróság új eljárásra utasítását. A felülvizsgálati kérelem a jogerős ítélet jogsértő voltát az alábbi érvekre alapozza. Egyrészt arra, hogy az eljáró bíróság – véleménye szerint tévesen – a visszavonó határozatot nem tekintette járulékos jellegűnek. Másrészt, álláspontja szerint az eljáró bíróság nem tett eleget indokolási kötelezettségének, továbbá jogellenesen hivatkozott a jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogok védelmére. A felülvizsgálati ellenkérelemben a felperes vitatta a jogvita tárgyát képező határozat járulékos jellegét, álláspontja szerint a visszavonásról szóló határozat elválk a felülvizsgálati eljárást lezáró érdemi döntéstől. A felülvizsgálati ellenkérelem hivatkozik továbbá a Kultv. alkalmazott rendelkezésének visszamenő hatályára.

A Kúria az eljárása felfüggesztése mellett az AB-hoz fordult és kezdeményezte a Kultv. 2019. július 16. napján hatályba lépett módosítása által „Kulturális javak visszaadására irányuló eljárás” cím alatt törvénybe iktatott *sui generis* felülvizsgálati eljárás alkotmányellenességének megállapítását. A Kúria álláspontja szerint a felülvizsgálati eljárás szabályai sértik az Alaptörvény C) cikk (1) bekezdésében foglalt hatalommegosztás elvét, a B) cikk (1) bekezdése szerinti jogállamiság és az abból fakadó jogbiztonság követelményét, a XII. cikk (1) bekezdése szerinti tulajdonhoz való jogot, valamint az I. cikk (3) bekezdésének alapjog korlátozásra vonatkozó rendelkezéseit azáltal, hogy a végrehajtó hatalom részére biztosít hatásköri és döntési jogosultságot magánjogi jogvitában és a már lezárt eljárások visszamenőleges újraértékelését írja elő. A Kúria mindemellett a felülvizsgálati eljárást intézményesítő jogszabályokhoz fűzött indokolás alkotmányellenességére is hivatkozott.

A 3042/2021. (II. 19.) AB határozat indokolásában a testület rámutatott arra, hogy a kúriai indítvány az utólagos normakontroll eljárás alapjául szolgáló tartalmi és formai feltételeknek csak részben felel meg. A törvényi feltételek hiánya pedig jelentősen leszűkíti az alkotmányossági felülvizsgálattal érintett normák körét. Az AB rögzíti ugyanis, hogy a jogszabályok jogalkotói indokolásának vizsgálatára sem az Alaptörvény, sem az AB hatáskörének, szervezetének és működésének szabályozása érdekében alkotott az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban Abtv.) nem biztosít lehetőséget. A testület nem osztja tehát az indítványozó álláspontját, amely szerint a jogegységi határozatok analógiájára a jogalkotói szándék elsődleges megismerési forrásaként funkcionáló jogszabály indokolás alaptörvény-ellenességét is elbíráhatja. Az indítványozó szerint az Alaptörvény hetedik módosítása óta a jogszabály indokolása a jogegységi határozatokhoz hasonlóan kötelező a rendes bíróságokra nézve, így az AB – kifejezett jogszabályi felhatalmazás nélkül is – vállalkozhat a nevezett indokolás alkotmányossági kontrolljára.

A testület rámutatott továbbá arra, hogy az indítványozó által hivatkozott *sui generis* felülvizsgálati eljárás – Kultv. 92/B-92/F. § szerinti – szabályai sem felelnek meg maradéktalanul az Abtv. 25. § (1) bekezdése szerinti egyedi normakontroll eljárás két

konjunktív feltételének. Az AB következetes gyakorlata szerint az eljáró bíróság csak olyan norma alaptörvény-ellenességének vizsgálatát kezdeményezheti, amelyet az előtte folyamatban lévő ügy elbírálása során kifejezetten alkalmaznia kell. Alapvető feltételnek tekinti tehát a testület a támadott norma és a folyamatban lévő eljárás alapjául szolgáló egyedi ügy közötti közvetlen összefüggést.³⁹ Az AB álláspontja szerint a vitatott tulajdonú kulturális javak visszaadására irányuló eljárás sajátosságai okán az alapügynek tárgya nem a teljes – megismételt eljárás eredményeként hozott döntést is magába foglaló – felülvizsgálati eljárás, hanem csupán a felülvizsgálati eljárás első szakaszát képező, a korábbi döntés visszavonásáról szóló határozat jogszerűségének vizsgálata. Az előbbiekre tekintettel a testület nem vizsgálhatta a Kúria által indítványozottak szerint felülvizsgálati eljárás teljes törvényi szabályozását, csupán az alapügyben ténylegesen alkalmazott jogszabályi rendelkezéseket. Nevezetesen a Kultv. 92/B. § c) pontját és 92/C. § (1) bekezdésének csak az alábbi mondatát: „A felülvizsgálati eljárásban, a 92/B. § a) –c) pontjában meghatározott feltételek fennállása esetén a kulturális örökség védelméért felelős miniszter a korábbi döntést visszavonja.”⁴⁰

A testület a vizsgált szövegrészek alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló bírói kezdeményezést elutasította, egyebekben pedig visszautasította. Az AB mindezzel rávilágította arra, hogy önmagában a sui generis felülvizsgálati eljárás megindítása és a tulajdonosi döntés visszavonása – arra tekintettel, hogy a döntés meghozatalát követően olyan, az ügy elbírálása szempontjából lényeges körülmény, adat, bizonyíték merült fel, amelyet a korábbi eljárásban nem bíráltak el és elbírálása esetén a döntést érdemben befolyásolhatta volna – nem alaptörvény-ellenes.

4.2. Visszaható hatályú jogalkotás tilalma a kulturális javak visszaadására irányuló eljárás szabályozása során

Jelen alfejezetben folytatott alkotmányossági szempontú vizsgálódásom fókuszában a visszaható hatályú jogalkotás kérdése áll. Az elméleti alapvetés után szeretném röviden bemutatni, hogy a jogalkotás egyik alapvető követelményének alkotmányossági kontrollja miként elevenedik meg az AB gyakorlatába és milyen módon foglal állást a testület a visszaható hatályú jogalkotás tilalmára tekintettel a kulturális javak visszaadására vonatkozó eljárás alkotmányossága kérdésében.

4.2.1. A visszaható hatály tilalmának elméleti alapjai

A visszamenő hatályú jogalkotás tilalma alapvető jogalkotási követelmény, az AB gyakorlata szerint a jogállamiság – és az abból fakadó jogbiztonság – elvének nélkülözhetetlen kritériuma.⁴¹

A visszaható hatályú jogalkotás tilalmáról a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény a következők szerint rendelkezik: „*Jogszabály a hatálybalépését megelőző időre nem állapíthat meg kötelezettséget, kötelezettséget nem tehet terheesebbé, valamint nem vonhat el vagy korlátozhat jogot, és nem nyilváníthat valamely magatartást jogellenessé.*”⁴² A visszaható hatályú – *ex tunc* – jogszabály tehát kihirdetéséhez képest korábbi időponttól teszi alkalmazhatóvá a normát. A visszaható hatály tekintetében különbséget kell tenni az ún. retroaktív és kvázi-retroaktív visszaható hatály között. A retroaktív visszaható hatályú jogszabályt hatályba lépése előtt lezárt jogviszonyok esetében kell alkalmazni, míg a kvázi-

³⁹ 3058/2015. (III. 31.) AB végzés, Indokolás [22].

⁴⁰ 3042/2021. (II.19.) AB határozat, Indokolás [31]-[51].

⁴¹ Először a 32/1991. (VI. 15.) AB határozat mutatott rá.

⁴² A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény 2. § (1) bekezdés.

retroaktív vagy azonnali hatályú jogalkotás a jogszabály hatálybalépése előtt keletkezett, de még folyamatban lévő jogviszonyokra gyakorol hatást.⁴³

A visszaható hatályú jogalkotás kapcsán felmerülő alapvető probléma az, hogy a norma címzettjei nem tudták magatartásukat a cselekvés pillanatában a normához igazítani. Az egyéneknek így nemcsak, hogy nincsenek, de nem is lehetnek igazolt várakozásaik. Alkotmányos demokráciában pedig – ahogy az AB fogalmaz – „a polgárok szabadságának részét képezi, hogy cselekvéseiket csak az általuk előzetesen megismerhető, a jogalkotás formalizált eljárásának betartásával alkotott szabályok korlátozhatják.”⁴⁴ PESCHKA Vilmos a visszaható normák egy másik problémájára is rámutat. Az ilyen normák esetében a jog ismeretének megdönthetetlen vélelme – azaz az *ignorantia iuris neminem excusat* régi római jogi szabálya – valójában fikcióvá válik. A jog ismerete ekkor ugyanis nem egy valószínűsíthető, hanem épp ellenkezőleg, egy lehetetlen tény volna. Mindez pedig a jogi norma érvényesülését is ellehetetlenítené, hiszen a jogalanyok – kötelezettségeik kivédése érdekében – könnyűszerrel hivatkozhatnának a jogi norma előírásainak nem tudására és a jogi norma megismerhetetlenségére.⁴⁵

4.2.2. A visszaható hatályú jogalkotás tilalma az Alkotmánybíróság gyakorlatában

Az Alaptörvény – a megelőző Alkotmányhoz hasonlóan – csupán az alkotmányos büntetőjog körében tartalmaz a visszaható hatályú jogalkotás tilalmával összefüggésbe hozható elvet.⁴⁶ A büntetőjogon kívüli jogalkotás esetében a visszaható hatályú jogalkotás tilalmát az AB a jogállamiság követelményéből vezette le. A testület szerint a jogállamiság egyik legfontosabb követelménye a jogbiztonság, amely – többek között – megköveteli azt is, hogy a jogalanyoknak tényleges lehetősége nyíljon arra, hogy magatartásukat a jog előírásaihoz igazítsák. Mindennek pedig előfeltétele, hogy a jogszabály kihirdetését megelőző időre ne állapítson meg kötelezettséget, magatartás ne nyilvánítson jogellenessé.

Hangsúlyozandó, hogy a visszaható hatályú jogalkotás nem általában tilos. A visszaható hatályú jogalkotás megengedett, ha hatása a norma címzettjére nézve előnyös: csak jogot biztosít vagy meglévő jog korlátozását mérsékli, kötelezettség vagy felelősség alól részben vagy egészben mentesít, illetve, ha valamely magatartás jogellenességét megszünteti. A visszaható hatályú jogalkotás tehát kizárólag a jogalanyok helyzetét terhesebbé tevő – *ad maiem partem* – jogalkotás esetébe tilos.⁴⁷ Az ún. vegyes jellegű – részben a korábbi szabályozásnál az érintettekre nézve hátrányosabb, részben előnyösebb – rendelkezéseket tartalmazó jogszabályok az AB gyakorlata szerint jellemzően nem tekinthetők alkotmányosnak.⁴⁸

Jogszabály visszaható hatálya miatti alaptörvény-ellenességét a testület fő szabály szerint két tényező együttes fennállása esetén állapítja meg. Az AB egyfelől vizsgálja azt, hogy a jogalkotó valóban a jogszabály hatálybalépését megelőző időszokról rendelkezett-e. Másrészt számba veszi a jogalkotás címzettre gyakorolt hatását. A jogszabályi rendelkezés a visszaható hatály tilalmába ütközhet továbbá, ha a normát a jogalkotó ugyan nem visszamenőlegesen léptette hatályba, de a jogszabály egyes rendelkezéseit – a jogalkotó kifejezett kívánalma alapján – a jogszabály hatálybalépése előtt létrejött jogviszonyokra is alkalmazni kell.⁴⁹ Mindemellett a testület 7/2016. (IV.6.) AB határozat indokolásában arra is

⁴³ PETRÉTEI Péter: *Magyar alkotmányjog I.* Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2009. 131.

⁴⁴ 8/2005. (III.19.) AB határozat Indokolás II.[3].

⁴⁵ PESCHKA Vilmos: *A jogszabályok elmélete.* Akadémiai Kiadó, Budapest, 1979. 220-222.

⁴⁶ Alaptörvény XXVIII. cikk (4) bekezdés, nullum crimen sine lege elve.

⁴⁷ 110/2009. (XI. 18.) AB határozat, Indokolás III. 4.

⁴⁸ 28/1992. (IV.30.) AB határozat, Indokolás II.

⁴⁹ 7/1994. (XI. 17.) AB határozat, 3062/2012. (VII. 26.) AB határozat, Indokolás [88]; 10/2014. (IV. 4.) AB határozat, Indokolás [15]; 16/2014.(V. 22.) AB határozat, Indokolás [32]; 30/2014. (IX. 30.) AB határozat, Indokolás [106]; 3024/2015. (II. 9.) AB határozat, Indokolás [23].

rámutat, hogy az AB által vizsgált jogviszonyok szükségképpen különböznek egymástól: lehetnek, magánjogias vagy közjogias, folyamatban lévők vagy már teljességbe mentek, rövidtávúak vagy tartós jellegűek. A jogviszonyok különbözősége okán a testület mindig esetről esetre, az összes körülmény figyelembevételével vizsgálja, hogy megvalósult-e a jogbiztonság sérelme.⁵⁰

Áttekintve a testület gyakorlatát elmondható, hogy a visszaható hatályú jogalkotás tilalmának terjedelme kapcsán két egymástól eltérő felfogás alakult ki. Az első nézet szerint a visszaható hatályú jogalkotás tilalma nem jelentheti a jogviszonyok abszolút érinthetlenségét. Alapvető különbséget kell tenni aszerint, hogy a jogalany számára hátrányos szabályozás már lezárt, teljességbe ment vagy még folyamatban lévő jogviszonyokra vonatkozik. A fennálló tartós, határozatlan időtartamú jogviszonyok ugyanis a jogbiztonság sérelme nélkül alakíthatók vagy megváltoztathatók a jövőre nézve, így amennyiben a jogviszony tartalmának megváltoztatása nem eredményezi az Alaptörvény más rendelkezésének vagy valamely alapvető jog sérelmét, a módosító rendelkezés alkotmányellenessége nem állapítható meg.⁵¹ A második nézet ezzel szemben a jogbiztonság elvének érvényesülését kizárólag a jogviszonyok abszolút érinthetlenségén keresztül véli megvalósulni. A felfogás szerint még a tartós, határozatlan idejű jogviszonyokba sem lehet az alkotmányosság sérelme nélkül beavatkozni, azokat a vonatkozó szabályozás módosítása nélkül kell kivezetni.

A második felfogás szemléletes példáját adja a 3061/2017. (III. 31.) AB határozat indítványának gondolatmenete. A bírói kezdeményezés alapján indult utólagos normakontroll eljárás a nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény 112.§ (1) bekezdésének alkotmányellenességét vizsgálja. A támadott rendelkezés a korábbi felsőoktatásról szóló törvény⁵² alapján megkezdett képzések befejezését 2016. szeptember 1. napjáig tette lehetővé, majd elrendelte a határidőig végbizonítványt nem szerzett hallgatók hallgatói jogviszonyának megszüntetését. Az indítványozó álláspontja szerint a jogbiztonság követelménye megköveteli, hogy az a hallgató, akinek hallgatói jogviszonya – a jogviszonyra kötelezően alkalmazandó – korábbi felsőoktatási törvény hatálya alatt jött létre, amely az egyetemi tanulmányok időtartalmát nem maximalizálta, jogszabályváltozás eredményeként utóbb se essen ilyen követelmények hatálya alá. Az indítványozó álláspontja szerint a visszamenőleges jogi szabályozás tilalmába ütközik, ha a jogalkotó egy korábban létrejött jogviszonyba visszamenőlegesen olyan módon avatkozik be, hogy előírja a tanulmányi követelmények meghatározott időpontig való teljesítését. Az indítványozó rámutatott továbbá arra is, hogy az érintett hallgató jogviszonyát abban a tudatban létesítette, hogy a végbizonítvány megszerzése nincs határidőhöz kötve. Az új szabályozás nem volt kiszámítható, arra a felperes tanulmányai kezdetekor nem készülhetett fel.⁵³ Az említett ügyben az AB végül nem osztotta az indítványozó álláspontját, nem állapította meg a visszaható hatály tilalmát és a támadott rendelkezés alaptörvényellenességét. Indokolásában a testület ugyanakkor hangsúlyozza, hogy a jogalkotó a tartós, fennálló jogviszonyokba való beavatkozásának korlátot szabhat a jogbiztonsághoz kapcsolódó bizalomvédelem intézménye.⁵⁴

⁵⁰ 7/2016. (IV.6.) AB határozat [21].

⁵¹ Ez a szemlélet először a 174/B/1999. AB határozat, majd például a 3208/2013. (XI. 18.) AB határozat, Indokolás [60] 3209/2013. (XI. 18.) AB határozat, Indokolás [25] pontjában jelenik meg.

⁵² A felsőoktatásról szóló 1993. évi LXXX. törvény.

⁵³ 3061/2017. (III.31.) AB határozat [3].

⁵⁴ A bizalomvédelem egy olyan jog által is védett várakozás, amely a jogszabály változatlan fennmaradásához, hatályban maradásához fűződik.

4.2.3. A sui generis felülvizsgálati eljárás szabályainak megítélése a visszaható hatályú jogalkotás tilalmának tükrében

A Kúria – mint indítványozó – által is hangsúlyos érvnek tekintett B) cikk szerinti jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményét sértő visszaható hatályú jogalkotás tilalmával a 3042/2021. (II.19.) AB határozat indokolása is részletesen foglalkozik.

A testület a 2019-ben hatályba lépett módosítás alkotmányosságának megítélésére a visszaható hatályú jogalkotás tilalmával kapcsolatban kimunkált kételemű tesztet alkalmazta. A teszt első elemét az AB gyakorlata cizellálta, amely szerint: „*valamely jogszabály nem csupán akkor minősülhet az említett tilalomba ütközőnek, ha a jogszabályt a jogalkotó visszamenőlegesen léptette hatályba, hanem akkor is, ha a hatálybaléptetés nem visszamenőlegesen történt ugyan, de a jogszabály rendelkezéseit – erre irányuló kifejezett rendelkezés szerint – a jogszabály hatálybalépése előtt létrejött jogviszonyokra is alkalmazni kell.*”⁵⁵ Az AB szerint a teszt első, idődimenzióra koncentrálo elemének megfelel a Kultv. szerinti – szűkebb értelemben vett – felülvizsgálati eljárása, hiszen annak célja a módosítás hatálybalépését megelőzően keletkezett jogviszony újbóli elbírálásának lehetővé tétele.

A teszt második eleme a szabályozás hatására fókuszál, és a visszaható hatályú jogalkotás tilalmát kizárólag a jogalanyok helyzetét elnehezítő – *ad maiorem partem* – szabályozásra szűkíti. Az AB egyhangú álláspontja szerint a Kultv. érdemi vizsgálat alá vont rendelkezései nem jelentik az érintett jogi helyzetének elnehezülését. A felülvizsgálati eljárást megindító határozat a korábbi tulajdonosi döntés visszavonását célozza, önmagában tehát alkalmatlan a birtokosi pozíció megváltoztatására. A tulajdonosi döntés visszavonása a korábbi szabályozás alatt keletkezett döntések felülvizsgálatát teszi lehetővé, eredményeképp indul meg a – tágabb értelemben vett – felülvizsgálati eljárás második szakasza, az ún. megismételt eljárás. A kulturális javak birtokállapot változására kizárólag a megismételt eljárás, és egy újabb határozat eredményeként kerülhet sor. Látható, hogy az érdemi vizsgálat alá vont – a korábbi határozat visszavonásáról szóló – döntés csak előkészítette a közgyűjteményekben őrzött vitatott tulajdonú vagyontárgy birtokállapotáról szóló döntést. A birtokállapotról való rendelkezés hiányában a visszavonó döntés nem eredményezheti az érintett jogi helyzetének elnehezülését sem. Az AB tehát nem találta a visszaható hatályú jogalkotás tilalmába ütközőnek a Kultv. érdemi vizsgálat alá vont rendelkezéseit.

Véleményem szerint a testület döntésével érdemben nem foglalt állást a sui generis felülvizsgálati eljárás alkotmányosságát illetően. A visszaható hatályú jogalkotás veszélye épp az AB által érdemben nem vizsgált megismételt eljárást záró határozat esetében merülhet fel. A megismételt eljárás eredményeként született határozattal a miniszter ismételten dönt az igénylő kérelméről: elrendelheti a még ki nem adott vagyontárgy közgyűjteményben történő további őrzését, valamint a birtokba vett vagyontárgynak a korábbi igénylőtől történő visszavételét. Ez a döntés nem csupán a két elemű teszt első, idődimenzióra vonatkozó elemét meríti ki, hanem a jogalanyok jogi helyzetének elnehezülését is eredményezheti.

A korábban bemutatott, a visszaható hatályú jogalkotás tilalmának terjedelme kapcsán kialakult eltérő álláspontok jelen ügyben az alábbiak szerint alakulnak.

ELSŐ ÁLLÁSPONT	MÁSODIK ÁLLÁSPONT
A hosszútávú jogviszonyok a jövőre nézve a jogbiztonság sérelme nélkül módosíthatók.	Korábbi jogviszonyok abszolút érinthetetlenek.
— A tulajdonosi döntés szabályainak módosítása a folyamatban lévő, tartós jogviszonyokra kihathat. — A fennálló, tartós jogviszonyokba	— A tulajdonosi döntés szabályai a jövőre nézve módosíthatók, de a korábbi szabályozás hatálya alatt indult jogviszonyok érinthetetlenek.

⁵⁵ 3042/2021.(II. 19.) AB határozat, Indokolás [73].

való beavatkozásnak korlátot a bizalomvédelem jogintézménye szabhat.	— A korábbi szabályozás hatálya keletkezett jogviszonyokat a jogbiztonság védelme érdekében a keletkezésükkor hatályos szabályok szerint kell kifuttatni.
--	---

2. táblázat: a visszaható hatályú jogalkotás tilalmának lehetséges értelmezései a kulturális javak visszaadására irányuló eljárásban⁵⁶

Álláspontom szerint a megismételt eljárás szabályainak visszaható hatályú jogalkotás tilalmába ütközése, és ennek nyomán a szabályozás alaptörvény-ellenessége annak tükrében ítéhető meg, hogy az AB melyik álláspontot osztja a visszaható hatályú jogalkotás tilalmának terjedelme kapcsán.

Ha a testület a korábbi jogviszonyok abszolút érinthetlensége mellett foglalna állást, az egyúttal a megismételt eljárásban – az igénylő terhére – hozott döntés visszaható hatályát, és ennek okán alaptörvény-ellenességét jelentené. Ha azonban az AB a hosszútávú jogviszonyokat a jövőre nézve a jogbiztonság sérelme nélkül módosíthatónak tekinti, az akár a megismételt eljárás eredményeként hozott miniszteri döntés alkotmányosságának megállapításához is vezethet. A tartós, fennálló jogviszonyok jövőre nézve való alakíthatóságának elfogadása ugyanis azt jelenti, hogy a jogalkotó a fennálló, tartós jogviszonyokat a jövőre nézve az új – akár szigorúbb követelményeket jelentő – szabályozás hatálya alá vonhatja.

A jogalkotó tartós, fennálló jogviszonyokba való beavatkozásának korlátját a jogbiztonsághoz kapcsolódó bizalomvédelem intézménye jelenti. A gyakorlat szerint az AB esetről esetre mérlegeli, hogy hol húzódik a határ a jogalkotó szabadsága és az egyének a jogi szabályozás állandóságához, kiszámíthatóságához fűződő érdeke között. A testület vizsgálata arra koncentrál, hogy a jogi szabályozás változása következtében a jogalanyokat ért hátrány indokolja-e a jogbiztonság sérelme alapján az alaptörvény-ellenesség megállapítását. Mindez jelen esetben annak mérlegelését jelenti, hogy a testület szerint a kulturális javak visszaadására vonatkozó szabályok változása következtében a korábbi igénylő birtokosi pozíciójának megszűnése jelenthet-e olyan hátrányt, amely – a jogbiztonság sérelme okán – a Kultv. vonatkozó rendelkezéseinek⁵⁷ alaptörvény-ellenességét eredményezi.

A körülmények vizsgálatakor véleményem szerint kiemelt jelentőséggel bírhat, hogy a kulturális javak visszaadására irányuló eljárás nem a tulajdonjog eldöntését, hanem – ahogy arra az AB is rámutat – a közgyűjteményekbe tisztázatlan körülmények között került tárgyak eredeti birtokállapotának mielőbbi helyreállítását célozza.⁵⁸ Az eljárás tulajdonképpen olyan garanciális szabályok összessége, amelyek egyaránt szolgálják a vitatott tulajdonú kulturális javak esetében a tulajdonosok és örököseik számára a birtokállapot peren kívüli rendezését és az állami tulajdonjog gyakorlójának átlátható és kiszámítható eljáráshoz fűződő érdekét, valamint a kulturális örökségvédelem kiterjesztésére irányuló állami feladat előmozdítását. Mindezek alapján a *sui generis* felülvizsgálati eljárás eredményeként hozott miniszteri döntés – akár a ki nem adott vagyontárgy közgyűjteményben való további őrzéséről, akár a birtokló igénylőtől való visszavételéről is rendelkezik – nem zárja el az igénylőt tulajdoni igényének bírói úton történő érvényesítésétől.

⁵⁶ Forrás: saját szerkesztés.

⁵⁷ Kultv. 92/C. § (1) bekezdés második fordulata, amely szerint: „A felülvizsgálati eljárásban a kulturális örökség védelméért felelős miniszter elrendelheti a még ki nem adott vagyontárgy közgyűjteményben történő további őrzését, valamint a birtokba vett vagyontárgynak a korábbi igénylőtől történő visszavételéről is rendelkezhet.”

⁵⁸ 3042/2021.(II. 19.) AB határozat, Indokolás [54].

4.3. Az államot illető közhatalmi és magánjogi jogosítványok összemosódása a kulturális javak visszaadására irányuló eljárás során

A közgyűjteményben őrzött vitatott tulajdonú kulturális javak jelentős része letét útján került az állam birtokába. Visszaadásukra a jelenleg hatályos eljárási szabályok szerint azonban közigazgatási hatósági eljárás keretében kerül sor. A jogalkotói indokolás szerint az eljárási szabályok koncepcionális módosításának és a *sui generis* felülvizsgálati eljárás törvénybe iktatásának oka éppen az volt, hogy a bíróságok az eredeti jogalkotói szándéktól eltérően értelmezték a visszaadó aktus jellegét. A közigazgatási bíróságok 2018 során több alkalommal is megállapították, hogy a közgyűjteményben őrzött vitatott tulajdonú kulturális javak visszaadásáról szóló eljárás hatósági eljárás, eljárása során hozott döntésével a Miniszterelnökséget vezető miniszter közigazgatási hatósági jogkört gyakorol. Az eredeti jogalkotói szándék tehát vélelmezhetően magánjogi aktusnak tekintette a kiadásról rendelkező döntést, az eltérő gyakorlati értelmezés hatására azonban a jogalkotó ellentétes álláspontra helyezkedett.

4.3.1. Acta iure gestionis és acta iure imperii az Alkotmánybíróság gyakorlatában

A 3042/2021. (II.19.) AB határozat indítványa szerint a jogalkalmazó számára nem világos, hogy a szabályozás közigazgatási vagy magánjogi, így az sem melyik jogág jellemző elveire kell figyelemmel lenni a jogalkalmazás során. Mindez az indítványozó álláspontja szerint a jogállamiság-klauzulát tartalmazó B) cikk sérelmét eredményezi. A Kultv. vonatkozó szabályai az indítványozó szerint nemcsak, hogy nem felelnek meg a normavilágosság követelményének, hanem arra is lehetőséget biztosítanak a miniszternek, hogy a polgári jogi jogviszonyokba közhatalmi – hatósági – eszközökkel avatkozzon be.⁵⁹

Az AB szerint az indítványban foglaltak nyomán alkotmányos jelentőséggel az bír, hogy az állam közhatalom birtokában beavatkozhat-e olyan jogviszonyokba, amelyekben korábban, mint mellérendelt fél vett rész.⁶⁰ A testület annak megállapítása érdekében, hogy *de iure imperii* vagy *de iure gestionis* tevékenységről van szó áttekintette korábbi gyakorlatát.

A testület a 11/2013. (V. 9.) AB határozatban részletesen foglalkozott az állam közhatalmi és tulajdonosi jogosítványainak összemosódásából fakadó problémákkal. A határozat indokolása szerint akkor, ha az állam vagyoni jogi viszonyokban mit a gazdasági élet egy szereplője jár el, nem gyakorolhatja azt a közhatalmi funkciót, ami az államot mint szervezetet illeti meg. A magánjogi viszonyokban megjelenő állam – félként – egyenjogú a másik féllel, vele mellérendelt viszonyban van.⁶¹ A mellérendelt jogviszonyokban tehát az államot mint szervezetet megillető közhatalmi minőség indifferens. Az említett határozatában az AB arra is rámutatott, hogy a Magyar Állam közhatalmi és tulajdonosi minősége összeolvadna, az ugyanazon polgári jogviszonyban – a határozat indítványa szerinti konkrét esetben szerződésben – jogalkotó közhatalomként és mellérendelt jogalanyként is eljárhatna. Ez a kettősség pedig nem csupán fogalmilag kizárt egy mellérendeltségen és egyenjogúságon alapuló polgári jogi jogviszonyban, hanem a jobbiztonság követelményére nézve is sérelmes.⁶²

Az alkotmánybírói gyakorlat szerint az állami beavatkozás alkotmányosságának megítélése során mindenekelőtt azt kell vizsgálni, hogy a kérdéses aktus a közjog területére esik-e. A vizsgált aktus közjogi jellege elvezet egy következő vizsgálati szemponthoz, amely alapján azt kell eldönteni, hogy az állam közhatalmi döntésével beavatkozik-e polgári jogi jogviszonyba. Igenlő válasz esetén végül a beavatkozás joghatását kell vizsgálni: azt, hogy az állami beavatkozás milyen joghatással jár a jogviszony ellenérdekű tagjára. A 11/2013. (V. 9.)

⁵⁹ Kfv. II.37.112/2020/8. [20]-[24].

⁶⁰ 3042/2021. (II. 19.) AB határozat, Indokolás [66].

⁶¹ 11/2013. (V. 9.) AB határozat, Indokolás [37].

⁶² Uo. Indokolás [38].

AB határozat alapján megállapítható, hogy a testület a jogállamiság-klauzula sérelmének megállapításakor a polgári jogi jogviszonyokba való közjogi beavatkozás ténye mellett a beavatkozás jogviszonyra gyakorolt hatását is értékeli. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének sérelmét a súlyos vagyoni vagy érdeksérelemmel járó beavatkozások eredményezik.⁶³

Tekintettel arra, hogy az eljárási szabályok okán az indítvány érdemi elbírálásra csak részben alkalmas, a testület – hasonlóan a visszaható hatályú jogalkotás kérdéséhez – csak az eljárás első szakaszát képező, szűkebb értelemben vett felülvizsgálati eljárás alkotmányosságát vizsgálta. Megállapítja ugyan, hogy a jogszabály szövegéből, a jogalkotói indokolásból és a joggyakorlatból is nyilvánvalóan következik, hogy a vonatkozó eljárás a közjog területén helyezhető el, azonban önmagában a tulajdonosi döntés visszavonása a 11/2013. (V. 9.) AB határozatban megállapított követelménynek nem felel meg. A határozat indokolása ismét kiemeli, hogy az alkotmányossági kontroll alá vont eljárási szak eredményeként hozott határozat nem a birtokbaadásról rendelkezik, így önmagában alkalmatlan arra, hogy az igénylő birtokosi pozíciójának *de facto* sérelmét idézze elő. A testület szerint: „*tulajdonosi döntés visszavonása [...] csak annyit jelent, hogy attól fogva nem állítja a miniszter, hogy a kérdéses vagyontárgyakon az állami tulajdonjog fennállása kétséget kizáróan nem bizonyítható*”.⁶⁴ Mindehhez azonban jogkövetkezményt nem fűz.

4.3.2. Érvek és ellenérvek a miniszteri döntés tartalmának közhatalmi, illetve magánjogi jellege mellett

Látható, hogy a közgyűteményben őrzött vitatott tulajdonú vagyontárgyak visszaadására irányuló eljárás egészének alkotmányossága tekintetében a testület – hatáskör hiányában – e szempont szerint sem foglalt állást. Az alábbiakban igyekszem számba venni és ütköztetni azokat az érveket, amelyek alapján állásfoglalható a közgyűteményben őrzött vitatott tulajdonú kulturális javak visszaadásáról rendelkező aktus közjogi vagy magánjogi jellege mellett.

Az aktus közjogi vagy magánjogi jellege kapcsán meghatározó jelentősége elsősorban a döntés tartalmának nem pedig formai megjelenésének van. A közjog elsősorban az államszervezet felépítésére, működésére, a közhatalom gyakorlására vonatkozó szabályokat tartalmazza. A közjogi jogviszonyokban az állam közhatalmat gyakorolva, hierarchikus alá-fölérendeltség érvényesítésével jelenik meg, míg a magánjogi jogviszonyokban a – felek személyétől – függetlenül a mellérendeltség jellemző.

A kulturális javak visszaadására irányuló eljárás vitathatatlanul vagyoni jogviszonyt jelent. Az állami tulajdonjog gyakorlójának döntése – noha nem a kérdéses vagyontárgy tulajdonjogáról rendelkezik, de – a birtoklás tulajdonjogi részjogosítványát érintő aktus. A felek vagyoni és személyi viszonyainak szabályozása pedig közismerten a magánjog terejébe tartozik. A jogviszony keletkezésének vizsgálatával kapcsolatban elmondható, hogy a vitatott tulajdonú kulturális javak az állam birtokába kerülhettek a tulajdonosok szabad elhatározásából és állami kényszer hatására egyaránt. E kulturális javak egy részét megóvásuk érdekében tulajdonosaik helyezték letétbe, ezzel kifejezetten szerződéses viszonyt létrehozva. Az állami birtok ilyen keletkezése a letevő és az állam közötti jogviszony polgári jogi jellegét erősíti, amely pedig közvetetten utalhat a visszaadásról rendelkező döntés tartalmi sajátosságaira is.

Az esetek többségében azonban nem a tulajdonos rendelkezése vagy legalábbis nem szabad elhatározása alapján változott meg a vagyontárgyak birtokállapota. Cáfolva a vagyoni jogviszony magánjogi jellegét igazoló állítást, vagyoni jogosságokról

⁶³ 11/2013. (V. 9.) AB határozat, Indokolás [46].

⁶⁴ 3042/2021. (II. 19.) AB határozat, Indokolás [62].

beszélhetünk akkor is, amikor az állam a vagyontárgyak tulajdonát vagy birtokát a legkülönbözőbb represszív (jogi) eszközökkel vonta el tulajdonosától. Az állam közhatalom birtokában vagy legalábbis azzal fenyegetve járt el, amikor a kényszerrel és erőszakkal átítatott olyan *quasi* polgári jogi jogintézmények útján szerezte meg a vagyontárgyak tulajdonjogát vagy birtokát, mint a felajánlás vagy a lemondás. Belátható, hogy a jogviszony keletkezésének vizsgálata önmagában nem nyújt elegendő eligazítást annak eldöntéséhez, hogy a miniszteri döntés tartalmát tekintve közjogi vagy magánjogi jellegű.

Az állam magánjogi jogalanyként való eljárása mellett szóló további érv lehet a kulturális javak visszaadására irányuló eljárás részletszabályait rendező végrehajtási rendelet tartalma. Az R1 4. § (2) bekezdése kimondta, hogy az eljárás során az állami vagyon felügyeletéért felelős miniszter a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (a továbbiakban Ptk.) 3:405. § (2) bekezdése szerint kiadott meghatalmazás alapján hoz döntést a vagyontárgy igénylő részére történő visszaadásról.⁶⁵ A 2019. február 26. napján hatályba lépő R1 módosult szöveggörnyezetben ugyan, de változatlan tartalommal utal a Ptk. 3:405. § (2) bekezdésére, amely szerint: „[a]z államot a polgári jogi jogviszonyokban az állami vagyon felügyeletéért felelős miniszter képviseli.”⁶⁶ A jogszabály tehát kifejezetten polgári jogi jellegűnek tekinti a visszaadásra irányuló jogviszonyt. A jogviszony magánjogi jellege esetén a végrehajtási rendelet tekinthető egy olyan extern normatív aktusnak, amelynek egy kivétellel valamennyi szabálya intern és garanciális jellegű, azaz az államszervezetre irányul és az állami érdek megóvását célozza. Kizárólag a végső aktus, a birtok állapotváltozásról rendelkező döntés extern jellegű.⁶⁷

Áttérve a visszaadásról rendelkező döntés közjogi jellege mellett szóló érvekre, mindenekelőtt kiemelendő, hogy az AB szerint a szűkebb értelemben vett felülvizsgálati eljárás a közjog területén helyezkedik el. A testület álláspontja szerint a tulajdonosi döntés visszavonásáról rendelkező döntés közjogi jellege nyilvánvalóan következik a jogszabály szövegéből, a jogalkotói indoklásból és a kúriai indítványból kiolvashatóan a joggyakorlatból is.⁶⁸ Az AB álláspontjának elfogadása egyúttal véleményem szerint az eljárás második szakaszának eredményeként hozott – már a birtokállapotról rendelkező – döntés jellegét is determinálja. Meggyőződésem szerint ugyanis nehezen elképzelhető, hogy egy egységes eljárás első szakaszát záró közhatalmi aktust követően az ügy érdemében ugyanazon szerv magánjogi tartalommal mint *acta iure gestionis* döntsön. A *sui generis* felülvizsgálati eljárásban hozott döntés közhatalmi jellegéből pedig alappal következtethetünk arra, hogy a felülvizsgálat tárgyát egy korábbi – szintén – közhatalmi tartalmú döntés képezi. A jogbiztonság szempontjából végképp problematikus lenne ugyanis az, ha a korábban magánjogi tartalmú döntést a miniszter utóbb az ellenérdekű fél hátrányára közhatalmi jellegű döntéssel írta felül. A konkrét helyzetben álláspontom cáfolata az lehetne, hogy a *sui generis* felülvizsgálati eljárás során a miniszter közhatalmi minőségében hozott tulajdonosi döntést visszavonó határozata csak annyit jelent, hogy attól fogva nem állítja a miniszter, hogy a kérdéses vagyontárgyakon az állami tulajdonjog fennállása kétséget kizáróan nem bizonyítható. A birtokállapotról rendelkező döntésével pedig, ahogy arra a hatályos végrehajtási rendelet is rámutat egy polgári jogi jogviszonyt rendez utóbb közhatalmi aktussal. Az alapvetően polgári jogi jogviszonyba – amelyben az állam eredetileg mellérendelten félként vett részt – azonban csak akkor lehetne a jogbiztonság követelményének sérelme nélkül közhatalmi tartalmú aktussal beavatkozni, ha a közhatalmi döntés nem okoz súlyos vagyoni vagy érdeksérelmet másik félnek. A birtokosi pozíció *de*

⁶⁵ R1 4.§ (2).

⁶⁶ A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény 3:405. § (2) bekezdés.

⁶⁷ Az intern és az extern jogviszonyok kapcsán részletesen JAKAB András: *A magyar jogrendszer szerkezete*. Dialóg-Campus, Budapest, 2007. 17.

⁶⁸ 3042/2021. (II. 19.) AB határozat, Indokolás [70].

facto sérelme, azaz az igénylő számára birtokba adott vagyontárgy visszavételéről szóló döntés alkalmas lehet érdeksérelem előidézésére. Súlyosságának megítélése során azonban mindenképp mérlegelni kell azt, hogy a "visszavétel" nem zárja el az igénylőt tulajdoni igényének bírói úton való érvényesítésétől.

A hatósági aktus-jelleg mellett szól továbbá, hogy az *amicus curiae* szerint volt olyan bíróság, amely a kulturális javak visszaadásáról szóló végrehajtási rendelet szerinti döntést közigazgatási hatósági eljárás keretében hozza.

A közigazgatási jogtudomány vonatkozó szabályainak áttekintését követően elmondható, hogy az aktustan egyéb jogi eszköznek vagy más jogági aktusnak (a továbbiakban egyéb jogi eszköz) nevezi azokat a joghatás kiváltására irányuló közigazgatási cselekményeket, amelyek formáját és tartalmát nem közigazgatási jogi, hanem a jogrendszer más ágaihoz tartozó jogszabályok határozzák meg. Mint minden aktus, az egyéb jogi eszközök is a közigazgatási szervvel kapcsolatban álló jogalany jogi helyzetének változását célozzák. Az egyéb jogi eszköz sajátossága azonban, hogy az aktusban foglalt rendelkezés nem a közigazgatási jog, hanem más jogág hatálya alatt áll. A közigazgatási aktus – függetlenül attól, hogy azt tényleges tartalommal a közigazgatási jog vagy más jogág tölti ki – a közigazgatási jogtól sosem függetleníthető.⁶⁹ Fontos hangsúlyozni, hogy önmagában egy aktus közigazgatási jogtól nem független volta nem jelenti azt, hogy az adott aktus hatósági aktus volna, amelyekre a hatósági eljárásjog szabályai szükségszerűen alkalmazandók. A hatósági aktus a közigazgatási aktustól terjedelmében, míg az egyéb jogi eszköztől minőségileg különbözik. A közigazgatási aktusok ugyanis a bennük rejlő hatalom jellege szerint három típusba sorolhatók. Lehetnek ún. állami hatalom birtokában kibocsátott közhatalmi aktusok, szervezeti igazgatási aktusok és egyéb aktusok. A hatósági tevékenység során kibocsátott aktusok az állami hatalom birtokában kibocsátott aktusok körébe sorolhatók. Az állami hatalom birtokában kibocsátott aktusok közös jellemzője, hogy extern jellegűek, tartalmuk végső soron a legitim fizikai erőszak monopóliumának alkalmazásával kikényszeríthető.⁷⁰

Végül, noha a miniszteri döntés közhatalmi jellege mellett igen gyenge érvként szólhat, kitekintésként szeretnék utalni a Klimt festmények öröklése kapcsán kialakult közismert Altmann-ügyre. Az Altmann-ügyként ismert eset több egymástól különböző 1999 és 2006 között zajló jogi eljárás összefoglaló elnevezése. Az ügy sajátosságát az adja, hogy elválaszthatatlanul keverednek benne a közjogi és a magánjogi elemek.⁷¹ Az eljárás tárgya azon festmények tulajdoni státuszának eldöntése és örökösök részére való kiadására irányult, amelyeket Ferdinand Bloch műgyűjtő végrendeletében unokahúgára Maria V. Altmannra és két örököstársára hagyott.⁷² A téma szempontjából a TAKÁCS Péter szerint öt szakaszból álló jogi eljárás első és második állomása érdemel említést. Az ügy ugyanis 1999-ben egy közigazgatási eljárással indult. Az eljárás megindításával Maria V. Altmann az 1998-ban elfogadott osztrák restitúciós törvényre hivatkozva kérte a műalkotások kiadását. Az igényt a Restitúciós Bizottság, majd végső soron az illetékes miniszter is elutasította. Az Altmann-ügy második állomása az előbbi közigazgatási döntés felülbírálatát célzó bírósági eljárás volt. A közigazgatási döntés bírói felülvizsgálatát célzó eljárás megindult ugyan az osztrák állami bíróság előtt, ténylegesen nem fejeződött, mert a felperes nem teljesítette illetékfizetési kötelezettségét. Látható, hogy az osztrák restitúciós törvény alapján egy közigazgatási eljárás

⁶⁹ PATYI András – VARGA Zs. András: *Általános közigazgatási jog*. Dialóg-Campus, Budapest-Pécs, 2009. 209-210.

⁷⁰ Uo. 216-218.

⁷¹ TAKÁCS Péter: Szuverenitás és immunitás. Egy konkrét eset elemzése: az Altmann-ügy. In KESERŰ Barna Arnold – KÖHIDI Ákos (szerk.): *Tanulmányok a 65 éves Lenkovich Barnabás tiszteletére*, Eötvös József Lap- és Könyvkiadó Bt., Budapest-Győr, 2015. 498.

⁷² MURRAY, Michael D., *Stolen Art and Sovereign Immunity: The Case of Altmann v. Austria* (2004). *Columbia Journal of Law & the Arts*, Vol. 27,301, 2004.

eredményeként került sor a Klimt-képek kiadására irányuló örököségi igény elutasítására, amelyet közigazgatási per megindítása követett. A restitúciós törvény rendelkezik ugyan arról, hogy a hatály alá eső vagyontárgyak átruházásra a pénzügyminiszter döntése alapján milyen eljárásrendben kerülhet sor, azonban az eljárás jogi jellegéről és a miniszteri döntés tartalmi minőségéről nem szól.⁷³

Jelen alfejezetben foglaltak alapján látható, hogy a kulturális javak visszaadásáról rendelkező döntés közhatalmi és magánjogi jellege mellett egyaránt említhetők érvek. Alkotmányos jelentőséggel az bír, hogy amennyiben a *sui generis* felülvizsgálati eljárást lezáró birtokállapotról rendelkező miniszteri döntést tartalmát tekintve közhatalmi aktusnak tekintjük, az állam és az igénylő között fennálló jogviszonyt pedig alapvetően polgári joginak – ahogy erre a végrehajtási rendeletek utalnak – akkor az állami beavatkozás joghatása függvényében akár a miniszteri döntés alaptörvény-ellenessége is felvethető. Az alaptörvény-ellenesség megállapításának feltételét az jelenti, hogy az igénylő számára terhes birtokállapot változást tekinthetjük-e olyan súlyos vagyoni vagy érdeksérelemmel járó beavatkozásnak, amely a jogállamiság követelmények sérelmét eredményezi.

Eltávolodva a kiadásról rendelkező döntés közhatalmi vagy magánjogi jellegének problémájától az állam közhatalmi és magánjogi minőségének összeolvadásának – és ezáltal az esetleges alaptörvény-ellenesség – problémája még egy szempontból felvethető. Ha elfogadjuk, hogy a fennálló jogviszony, alapvetően polgári jogi, ahogy arra a végrehajtási rendeletek is utalnak, akkor a jogviszonyban a Magyar Allamnak magánfélként való szereplésével – a mellérendeltség és egyenjogúság, valamint a jogbiztonság közjogi követelményével – nehezen összeegyeztethető az, hogy a Magyar Állam mint törvényhozó olyan felülvizsgálati eljárást intézményesít, amely korábbi döntésének – legyen az akár közjogi, akár magánjogi tartalmú – visszavonását és eltérő szabályok szerinti elbírálását teszi lehetővé. Különösen azért, mert az új eljárás szabályai a bizonyítás szempontjából mindenképp terheesebbek az igénylőre nézve, hiszen elsődlegesen már nem az állami tulajdon kétséget kizáró bizonyítottságának hiányát, hanem az igénylő tulajdonjogának bizonyítását követelik meg.

Összefoglalóan szabályozás értelmezési nehézségei véleményem szerint vitathatatlanok. Az állam mint birtokos és az igénylő közötti jogviszony polgári jogi jellege a bemutatottak szerint elfogadható, azonban a felülvizsgálati eljárás során hozott döntések, illetve általában a visszaadó döntés közhatalmi vagy magánjogi jellege mellett egyaránt szólnak érvek, a tisztánlátást pedig a jogalkotói indokolás sem segíti elő. Véleményem szerint az ilyen mértékű értelmezési bizonytalanságok esetén a szabályozás – szűk értelemben – nem tesz eleget meg a normavilágosság követelményének.

ÖSSZEGZÉS

Munkámban a közgyűjteményben őrzött, vitatott tulajdonú kulturális javak visszaadására irányuló eljárás szabályainak bemutatásával és a szabályozás változásának áttekintésével igyekeztem rámutatni az eljárás kapcsán felmerülő legfontosabb alkotmányossági kérdésekre.

Az eljárást olyan garanciális szabályok intézményesítése reményében iktatta törvénybe a jogalkotó, amelyek egyaránt szolgálják a vitatott tulajdonú kulturális javak esetében a tulajdonosok és örökösök számára a birtokállapot mielőbbi rendezését és az állami tulajdonjog gyakorlásának átlátható és kiszámítható eljáráshoz fűződő érdekét, valamint a kulturális örökségvédelem kiterjesztésére irányuló állami feladat előmozdítását. Mindezek érdekében a jogalkotó kezdetben az igénylők számára kifejezetten méltányos szabályokról rendelkezett. Néhány évvel később azonban nemcsak alapjaiban változtak meg az eljárás

⁷³ 1998. évi 181. számú osztrák szövetségi törvény (Bundesrecht konsolidiert: Gesamte Rechtsvorschrift für Kunstrückgabegesetz).

szabályai, hanem egy *sui generis* felülvizsgálati eljárás által a korábbi szabályok szerint hozott döntések utólagos felülvizsgálata is lehetővé vált.

A jogszabály-módosítás eredményeként felmerülő alkotmányossági problémák közül a visszaható hatályú jogalkotás tilalmát, valamint az államot illető közhatalmi és magánjogi jogosítványok összemosódásának problémáját helyeztem vizsgálódásom fókuszába. Mindkét kérdéssel foglalkozott ugyan az AB a közgyűjteményben őrzött vitatott tulajdonú kulturális javak visszaadására irányuló eljárás szabályainak alkotmányossága tárgyában hozott határozatában, azonban – eljárási okok miatt – a testület vizsgálódása csupán részleges volt. Az AB eljárása a felülvizsgálati eljárást megindító, a korábbi döntés visszavonását célzó határozat alkotmányossági kontrolljára korlátozódott.

Mivel a szabályozás érdemi vizsgálat alá vont rendelkezései önmagukban nem eredményezik az érintett jogi helyzetének elnehezülését a testület nem állapította meg az alapvető jogalkotási és alkotmányossági követelmény sérelmét. Véleményem szerint a testület döntésével érdemben nem foglalt állást a *sui generis* felülvizsgálati eljárás alkotmányosságát illetően, hiszen a visszaható hatályú jogalkotás veszélye épp az AB által érdemben nem vizsgált megismételt eljárást záró határozat esetében merülhet fel. A megismételt eljárás eredményeként született határozattal a miniszter érdemben dönt az igénylő kérelméről, amellyel akár a birtokba vett vagyontárgynak a korábbi igénylőtől történő visszavételét is elrendelheti. A visszaható hatályú jogalkotás tilalmának terjedelme kapcsán két egymástól eltérő felfogás azonosítható az AB gyakorlatában. Az egyik nézet a visszaható hatályú jogalkotás tilalmának lényegét a jogviszonyok abszolút érinthetlenségében látja, míg a konkuráló felfogás szerint a fennálló tartós, határozatlan időtartamú jogviszonyok a jogbiztonság sérelme nélkül alakíthatók vagy megváltoztathatók a jövőre nézve.

Álláspontom szerint a megismételt eljárás szabályainak visszaható hatályú jogalkotás tilalmába ütközése, és ennek nyomán a szabályozás alaptörvény-ellenessége annak tükrében ítéltető meg, hogy az AB melyik álláspontot osztja a visszaható hatályú jogalkotás tilalmának terjedelme kapcsán. Ha a testület a korábbi jogviszonyok abszolút érinthetlensége mellett teszi le voksát az a megismételt eljárás eredményeként – az igénylő terhére – hozott döntés alaptörvény-ellenességét jelentené. Ha azonban az AB a hosszútávú jogviszonyokat a jövőre nézve a jogbiztonság sérelme nélkül módosíthatónak tekinti az akár a megismételt eljárás eredményeként hozott miniszteri döntés alkotmányosságának megállapításához is vezethet, amennyiben a testület álláspontja szerint a szabályozás a bizalomvédelem követelményének is eleget tesz. Jelen esetben a bizalomvédelem követelménye annak mérlegelését jelenti, hogy a testület szerint a kulturális javak visszaadására vonatkozó szabályok változása következtében a korábbi igénylő birtokosi pozíciójának megszűnése jelenthet-e olyan hátrányt, amely – a jogbiztonság sérelme okán – a Kultv. vonatkozó rendelkezéseinek alaptörvény-ellenességét eredményezi. A körülmények vizsgálatakor véleményem szerint kiemelt jelentőséggel bírhat, hogy a kulturális javak visszaadására irányuló eljárás nem a tulajdonjog eldöntését, hanem – ahogy arra az AB is rámutat – a közgyűjteményekbe tisztázatlan körülmények között került tárgyak eredeti birtokállapotának mielőbbi helyreállítását célozza, és nem zárja el az igénylőt tulajdoni igényének bírói úton történő érvényesítésétől.

Az államot illető közhatalmi és magánjogi jogosítványok összemosódását a testület – hasonlóan a visszaható hatályú jogalkotás kérdéséhez – csak az eljárás első szakaszát képező, szűkebb értelemben vett felülvizsgálati eljárás alkotmányosságának megítélése során vizsgálta. A lefolytatott eljárás eredményeként az AB megállapította ugyan, hogy a jogszabály szövegéből, a jogalkotói indokolásból és a joggyakorlatból is nyilvánvalóan következik, hogy a vonatkozó eljárás a közjog területén helyezhető el, azonban önmagában a tulajdonosi döntés visszavonása – a tényleges birtoklásra gyakorolt hatás hiányában – nem jelent súlyos vagyoni vagy érdeksérelemmel járó beavatkozás, ennek okán pedig az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének sérelmét sem.

Igyekeztem számba venni a vagyontárgyak visszaadásáról rendelkező miniszteri döntés tartalmának közjogi és magánjogi jellege mellett szóló érveket, annak érdekében, hogy rávilágítsak a különböző értelmezési lehetőségek alkotmányossági következményeire, illetve magára a szabályozás értelmezési nehézségeire is. A közgyűjteményben őrzött, vitatott tulajdonú kulturális javak visszaadásáról rendelkező döntés közhatalmi és magánjogi jellege mellett egyaránt említhetők érvek. Alkotmányos jelentőséggel véleményem szerint az bír, hogy amennyiben a *sui generis* felülvizsgálati eljárást lezáró birtokállapotról rendelkező miniszteri döntést tartalmát tekintve közhatalmi aktusnak tekintjük, az állam és az igénylő között fennálló jogviszonyt pedig alapvetően polgári joginak, akkor az állami beavatkozás joghatása függvényében akár a miniszteri döntés alaptörvény-ellenessége is felvethető. Az alaptörvény-ellenesség megállapításának feltételét az jelenti, hogy az igénylő számára terhes birtokállapot változást tekinthetjük-e olyan súlyos vagyoni vagy érdeksérelemmel járó beavatkozásnak, amely a jogállamiság követelmények sérelmét eredményezi.

Az állam közhatalmi és magánjogi minőségének összeolvadásának – és ezáltal az esetleges alaptörvény-ellenesség – problémája egy további szempontból felvethető. Ha ugyanis elfogadjuk, hogy a fennálló jogviszony alapvetően polgári jogi, akkor a jogviszonyban a Magyar Államnak magánfélként való szereplésével nehezen összeegyeztethető az, hogy a Magyar Állam mint törvényhozó olyan felülvizsgálati eljárást intézményesít, amely korábbi döntésének visszavonását és eltérő szabályok szerinti elbírálását teszi lehetővé. Különösen azért, mert az új eljárás szabályai a bizonyítás szempontjából mindenképp terhesebbek az igénylőre nézve. Ha az állam ugyanabban a jogviszonyban közhatalomként és magánfélként is eljárhatna, azzal nem csupán a polgári jogi jogviszonyok alapelvét jelentő egyenjogúság és mellérendeltség követelményét veszi semmibe, hanem a jogbiztonság közjogi követelményét is megsérti. A szabályozás értelmezési nehézségeit elvitathatatlanul tartom. Álláspontom szerint jelen esetben az értelmezési nehézségek nem csupán az állam közjogi és magánjogi jogosultságai közötti éles határvonal elmosódásának veszélye jelentik, hanem az állami cselekvés közhatalmi vagy magánjogi jellegét teszik átláthatatlanná. Véleményem szerint az ilyen mértékű értelmezési bizonytalanságok esetén a szabályozás nem tesz eleget meg a normavilágosság követelményének.

A vizsgált alkotmányos szempontok alapján véleményem szerint megfontolandó lehet a felülvizsgálati eljárás szabályainak hatályon kívül helyezése. A felülvizsgálati eljárás eredményeként hozott – az igénylőre nézve terhes – döntés ugyanis nem csak a visszaható hatályú jogalkotás tilalmának megállapításához vezethet, hanem az állam közjogi és magánjogi jogosítványainak összeolvadása és a normavilágosság követelményének sérelme okán, a jogbiztonság és azon keresztül a jogállamiság alkotmányos követelményébe is ütközhet.

A kulturális javak visszaadására irányuló eljárás szabályai egy újabb példát jelentenek arra, hogy a jog nem minden esetben tud hiánytalan megoldást nyújtani a múltbeli sérelmek orvoslására. A jogalkotót a morális kötelezettség és a jóvátételi szándék vezérelte az eljárás intézményesítésekor, azonban hirtelen túl tágra tárta a közgyűjtemények kapuit. Utóbb ezt maga is belátta, azonban a kapuk visszazárását már alkotmányos követelmények nehezítik.

© Verebélyi Viktória

MTA Law Working Papers

**Kiadó: Társadalomtudományi Kutatóközpont (MTA Kiválósági
Kutatóhely**

Székhely: 1097 Budapest, Tóth Kálmán utca 4.

Felelős kiadó: Boda Zsolt főigazgató

Felelős szerkesztő: Kecskés Gábor

Szerkesztőség: Hoffmann Tamás, Mezei Kitti, Szilágyi Emese

Honlap: <http://jog.tk.mta.hu/mtalwp>

E-mail: mta.law-wp@tk.mta.hu

ISSN 2064-4515