

VEREBÉLYI VIKTÓRIA\*

## A KÖZGYŰJTEMÉNYBEN ŐRZÖTT VITATOTT TULAJDONÚ KULTURÁLIS JAVAK VISSZAADÁSÁRA IRÁNYULÓ ELJÁRÁS EGYES ALKOTMÁNYOSSÁGI KÉRDÉSEI\*\*

<https://doi.org/10.51783/ajt.2024.1.04>

*A jogalkotó 2013-ban egyszerűsített szabályozást alkotott a közgyűjteményekben őrzött, állami tulajdonban állóként nyilvántartott tárgyak vagyontárgyak birtokának kiadására. A vitatott tulajdonú kulturális javak visszaadására irányuló eljárás az érintett vagyontárgyak és vagyontárgygyűjtesek birtokállapotának mielőbbi rendezését szolgálta. Lehetővé tette, hogy a magukat tulajdonosnak tekintő igénylők a közgyűjteményben található vitatott tulajdonú kulturális javak birtokba vételét polgári peres eljárás megindítása nélkül, a tulajdoni igény elbírálásától függetlenül is kezdeményezhessék. Az intézményesített „birtokrestitúciós” eljárás jellegadó sajátossága, hogy keretében a tulajdoni igény elbírálása kizárt. Az eljárási szabályokat az elmúlt évtizedben több módosítás is érintette, amelyek eredményeként azok koncepcionális változáson mentek keresztül.*

*Jelen tanulmány az eljárási szabályok módosítása és a megváltozott szabályok alkalmazása kapcsán felmerülő két alkotmányossági kérdés: a visszaható hatályú jogalkotás tilalmába ütközés, valamint az államot illető közjogi és magánjogi jogosítványok összemosódásának vizsgálatát célozza. Mindennek megalapozásaként az eljárási szabályok különböző időállapotainak bemutatása és összehasonlítása mellett a törvényjavaslatok indokolását is vizsgálva megkísérli feltárni a változás mögött húzódó jogalkotási koncepciót, és bemutatja a vonatkozó alkotmánybírósgági gyakorlatot.*

### 1. A KULTURÁLIS JAVAK VISSZAADÁSÁRA IRÁNYULÓ ELJÁRÁS ELŐZMÉNYEI

A közgyűjteményben őrzött, vitatott tulajdonú kulturális javak visszaadására irányuló eljárás szabályainak változásának komplex vizsgálata – a probléma a történelmi beágyazottsága okán – megköveteli a rendszerváltás idején lezajlott kárpót-

\* PhD-hallgató, SZE Deák Ferenc ÁJK, 9026 Győr, Áldozat u. 12. E-mail: [dr.verebelyi.viktoria@gmail.com](mailto:dr.verebelyi.viktoria@gmail.com).

\*\* A tanulmány a Kulturális és Innovációs Minisztérium ÚNKP-23-3-I-SZE-95 kódszámú Új Nemzeti Kiválóság Programjának a Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Alapból finanszírozott szakmai támogatásával készült.

lasi folyamat vázlatos áttekintését. Az alábbiakban a magyar privatizáció önálló fejezetét képező kárpótlás bemutatására, a téma kapcsán releváns sajátosságokra figyelemmel kerül sor.

### 1.1. 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<sup>1</sup> – komoly viták előzték meg.<sup>2</sup> A speciális történelmi-politikai helyzetben a kárpótlási törekvésekben szinte kezdettől fogva összekapcsolódott az igazságtételi-jóvávételi szándék a jogállami tulajdonviszonyok kialakításának igényével.

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.<sup>3</sup> 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.<sup>4</sup>

Az Antall-kormány kárpótlási törvényei végül a két álláspont közötti kompromisszumra törekedtek, elutasították a reprivatizációt, azonban erkölcsi, morális alapon részlegesen biztosítani kívánták a tulajdonviszonyok megsértésével a magántulajdonban okozott károk orvosolását.<sup>5</sup> A kárpótlási törvények alap gondolata az volt, hogy a tulajdonban igazságtalanul okozott károkat az állam erkölcsi alapon –

<sup>1</sup> A privatizáció fogalmának jogi vonatkozásairól lásd Kiss Daisy: „Privatizáció a jog szemszögéből” in BÁGER Gusztáv – Kovács Árpád (szerk.): *Privatizáció Magyarországon*. Összefoglaló tanulmány II. kötet (Budapest: Állami Számvevőszék Fejlesztési és Módszertani Intézet 2004).

<sup>2</sup> 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; lásd. bővebben MIHÁLYI Péter: *A magyar privatizáció enciklopédiája* (Veszprém: Pannon Egyetemi Kiadó 2010) 181–183.

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> A közvéleményem álláspontját jól példázza a *Heti Világgazdaság* 1990 decemberében megjelent részletes beszámolója a kárpótlási törvény vitájáról „Történelmi lövátétel” címmel.

<sup>5</sup> A reprivatizáció elutasítása esetében az egyetlen kivételt az egyházi tulajdon visszaadása jelentette.

méltányosságból – orvosolja.<sup>6</sup> A *novatiós* alapon, az állam teherbíró képességének figyelembevételével biztosított kárpótlás nem a tulajdoni tárgyak visszajuttatását, hanem az igazságtalanul okozott károk részleges orvosolását jelentette.<sup>7</sup> A szabályozás kár mértékének átalányértékben való meghatározását írta elő. Az átalányérték a múzeumok őrizetében lévő 1954. évi 13. törvényerejű rendelettel államosított műtárgyak esetén az 1954. évi forgalmi érték hatszorosa volt. A kárpótlás az így megállapított kár mértékének 10–100%-t jelentette azzal, hogy a kárpótlás mértéke tulajdoni tárgyanként és volt tulajdonosonként nem haladhatta meg az ötmillió forintot. A kárpótlás összegéről kárpótlási jegyet állítottak ki, amely bemutatóra szóló, az állammal szembeni követelést névértékben megtestesítő, átruházható értékpapír a kibocsátásától számított három évig kamatozott.<sup>8</sup>

## 1.2. A KÁRPÓTLÁSON TÚL: A TULAJDONJOG RENDEZÉSE IRÁNYULÓ PERES ELJÁRÁS

A vagyontárgyak tulajdonosai és örökösei jellemzően nem elégedtek meg a kárpótlási törvények értelmében nagy értékű műtárgyaik helyébe lépő jelképes anyagi ellenszolgáltatással. Az 1990-es évek végétől kezdődően számos – a vitatott tulajdonú kulturális javak visszaszerzését célzó – per indult a Magyar Állammal szemben, amely jogviták változó eredménnyel zárultak.<sup>9</sup> A perek központjában álló jogkérdés az volt, hogy az egyes vagyontárgy 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. Károkozás hiányában a kárpótlásnak nem volt jogalapja, s a vagyontárgy közgyűjteményi leltározása ellenére sem tekinthető állami tulajdonnak, tehát annak a kiadását az örökös jogszerűen igényelhetette.

<sup>6</sup> 21/1990. (X.4.) AB határozat, ABH 1990, 77, 73-82. Bővebben a témához lásd KLICSU László: „21/1990. (X. 4.) AB határozat – Kárpótlás I.” in GÁRDOS-OROSZ Fruzsina – ZAKARIÁS Kinga (szerk.): *Az alkotmánybírói gyakorlat I–II.* (Budapest: Társadalomtudományi Kutatóközpont HVG-ORAC, 2021).

<sup>7</sup> SZIGETI Péter: „Legalitás és legitimitás Magyarországon” *Fundamentum* 2003/1. 77.

<sup>8</sup> *A tulajdonviszonyok rendezése érdekében, az állam által az állampolgárok tulajdonában igazságtalanul okozott károk részleges kárpótlásáról szóló 1991. évi XXV. törvény* 5. § (1)–(3) bekezdés.

<sup>9</sup> Az első ilyen per 1999 decemberében született jogerős ítéletével az Andrassy család öt, korábban állami tulajdonnak tekintett festmény tulajdonjogát szerezte vissza a Magyar Államtól. Nem alakult ilyen kedvezően a peres eljárás a Herczog család örökösei számára. A megismételt eljárás keretében utolsó hazai fórumként eljáró Fővárosi Ítéltábla a Magyar Állam jogi álláspontját osztotta, azonban – fenntartva egy korábbi közbenső ítéletet – egy Munkácsy-festmény örökösök részére való visszajuttatásáról rendelkezett. A Herczog-örökösök ezt követően Amerikában folytatták a műkincspert. A jogi procedúra a Magyar Állam számára 2019-ben zárul azzal, hogy az amerikai legfelső bíróság megállapította: a per a Magyar Állammal szemben nem folytatható le. Utóbbiról részletesen: SZABÓ Sarolta: „Államok, műkincsek és perek: a Herczog-gyűjtemény esete” in RAFFAI Katalin – SZABÓ Sarolta (szerk.): *Honeste benefacere pro scientia: Ünnepi kötet Burián László 65. születésnapja alkalmából* (Budapest: Pázmány Press 2019).

Jelentősége okán kiemelés érdemel a Vida-ügy mint a restitúciós eljárás szabályainak közvetlen előzménye. Az ügy sajátossága az, hogy nem bírósági peres eljárás eredményeként került sor az örökösök tulajdonjogának állam általi elismerésére. A festményeket az akkori nemzeti kulturális örökség miniszter engedélye alapján törölték a Magyar Nemzeti Galéria leltárából.<sup>10</sup> A miniszter hangsúlyozta, hogy reményei szerint a Vida-ügy precedensértékűvé válhat, a Nemzeti Kulturális Örökség Minisztérium célja ugyanis, hogy jogállami magatartást folytatva valamilyeni műtárgyat visszaadjon az igazolt és jogos tulajdonosának.<sup>11</sup> A miniszter reményeinek beteljesülése azonban váratott magára.

A Vida-ügyet az Állami Számvevőszék (a továbbiakban ÁSZ) is vizsgálta, s rámutatott, hogy e vagyontárgyak visszaadására vonatkozó eljárás nincs megfelelően szabályozva. A konkrét ügyben a tárca vezetője kifogásolható módon járt el, amikor a Munkácsy képek kiadásáról rendelkezett. Az esetlegesnek tűnő gyakorlati megoldások veszélye a bizonytalan joggyakorlat kialakulása mellett abban is rejlett, hogy következtében elveszhettek azok az államot jogosan megillető költségek, amelyek a műalkotás lététben tartásával, esetleges restaurálásával és egyéb, a műalkotás értékét növelő beruházásokkal összefüggésben keletkeztek. Minderre tekintettel az ÁSZ javasolta a kormánynak az alkotások és gyűjtemények tulajdonlásával és kezelésével kapcsolatos egységes és áttekinthető szabályozás megalkotását.<sup>12</sup>

Az ÁSZ-vizsgálat eredményeként a minisztérium és a vagyionkezelési feladatokat ellátó Kincstári Vagyonigazgatóság gyakorlata jóval visszafogottabbá vált. A Vida-sokként is emlegetett jelenség következménye az lett, hogy a kulturális javak visszaadására kizárólag jogerős bírósági határozat eredményeként került sor. Az eset nyomán az is nyilvánvalóvá vált, hogy az eljárás törvényi szabályozásán joghézagok tátongtak, amely felszámolása érdekében került sor a birtokosi helyzet rendezését célzó kulturális javak visszaadására irányuló eljárás szabályainak megalkotására.

## 2. A KULTURÁLIS JAVAK VISSZAADÁSÁRA IRÁNYULÓ ELJÁRÁS SZABÁLYAINAK VÁLTOZÁSA

A kulturális javak visszaadására irányuló eljárás szabályozása az utóbbi évtizedben jelentős változáson ment keresztül. A jogalkotó a bemutatott előzményeket követően – közel tíz év elteltével – intézményesített eljárás szabályait 2019-ben koncepcionálisan módosította. Jelen fejezet a vonatkozó jogszabályi változások bemutatá-

<sup>10</sup> Vida Jenő Dél-Amerikában élő unokája végül négy Munkácsy-művet kapott vissza: a „Vágtató szekér” („Poros úton”) (1874), a „Két család” (1877), „A baba látogatói” (1879) és a „Kompozíciós vázlat a Krisztus Pilátus előtt című képhez” (1881–1882). A Vida-gyűjtemény sorsáról lásd részletesen: DUNAI Andrea: „Zsidó filantróp, iparmágnás és műgyűjtő. Vida Jenő festményeinek sorsa” in LÉNÁRT András – Kovács Tamás (szerk.): *Hogyan tovább? Zsidó családok Magyarországon a háború után* (Budapest: Holocaust Dokumentációs Központ és Emlékgyűjtemény Közalapítvány 2021).

<sup>11</sup> SZARKA Ágota: „Átveréses képárverés?” *Magyar Nemzet*, 2003. június 11., <https://magyarnemzet.hu/archivum-magyarnemzet/2003/06/atvereses-keparveres>.

<sup>12</sup> ÁSZ összefoglalója a kulturális közgyűjtemények kezelésére fordított pénzeszközök hasznosulásának ellenőrzéséről (0701), <https://jogkodex.hu/doc/3249634>.

sával rávilágít az egyes időállapotok közötti alapvető különbségeket és bemutatja a jogalkotói szándék változását.

## 2.1. 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 jelentéseinek tapasztalatai előzték meg. A jelentések olyan gyakorlat kialakítását szorgalmazták, amely alkalmas a közgyűjteményben őrzött kulturális javak tulajdonlásának és kezelésének egyértelművé tételére.<sup>13</sup>

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.”<sup>14</sup> 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 gyakorlója bírálta el.<sup>15</sup> Az általa lefolytatott vizsgálat két szakaszra bontható. Az első, szükségképpen 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 megállapították, hogy a vagyontárgyon nem keletkezett jogszerű módon állami tulajdonjog vagy az állami tulajdonjog keletkezése jogszerűen nem bizonyítható, az állami tulajdonjog gyakorlója megállapította

<sup>13</sup> MÉSZÁROS Leila – NAGY Imre – DOMOKOS László – POSTA Gabriella – GERGELY Szabolcs – FÜLÖP Ibolya: „Az Állami Számvevőszék hozzájárulása a minőségi jogalkotáshoz” *Acta Humana* 2016/2. 42. Az eljárás nem helyettesítette, hanem tulajdonképpen kiegészítette a polgári peres eljárás útján való igényérvényesítést. Jól példázza ezt az Esterházy kincs esete. VADÁSZ Vanda: *Értékek, érdekek és jogok viadala, avagy a kulturális javak visszaszolgáltatását célzó eljárások nemzetközi magánjogi sajátosságai* (doktori értekezés) (Budapest: PPKE JÁK 2021) 61–66.

<sup>14</sup> Kultv. 2. § (1) bekezdés.

<sup>15</sup> Kezdetben a MNV Zrt., majd 2015. június 28. napját követően a kulturális örökség védelméért felelős miniszter. Az MNV Zrt. összesen tizenöt ügyben, mintegy háromszáz 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. (Lásd 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).

a vagyontárgyra vonatkozóan az állami tulajdon fennállásának hiányát. Ha azonban a lefolytatott vizsgálat alapján azt állapították meg, hogy az állami tulajdon jogszerűen keletkezett, és az igénylés idején is fennállt, az állami tulajdonjog gyakorlója a visszaadásra irányuló igényt elutasította. A második – eshetőlegesen – eljárás szakasz lefolytatására tehát csak akkor került sor, ha az állami tulajdonjog gyakorlója nem állapította meg az állami tulajdonjog jogszerű voltát.<sup>16</sup> Az eljárás második szakaszában az állami tulajdonjog gyakorlója a vagyontárgy igénylő részére történő kiadásáról döntött. Az igénylőnek tulajdonosi, örökösi minőségét valószínűsítetnie kellett. Az örökösi minőség valószínűsítésének igazolása történhetett öröklési bizonyítvánnyal vagy hagyatékátadó végzéssel, ezek hiányában az örökösi minőség tanúsítására közjegyzői nemperes eljárás eredményeként is sor kerülhetett.<sup>17</sup>

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 egyes műtárgyak és műtárgyegyüttesek esetében ugyanis kétséges, hogy jogszerűen állami tulajdonba is kerültek-e. A rendszerváltást megelőzően az állami tulajdonszerzés jogszerűségére tekintet nélkül köztulajdonban állónak tekintették ezeket a kulturális javakat, mi több sok esetben a múzeumi letét jogcímén őrzött kulturális javak esetében is vélelmezték az állami tulajdonjogot. 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.”<sup>18</sup>

A módosítás hatálybalépésével alapvető jelentőségű változást eredményezett, hogy az állami tulajdonszerzés jogszerű voltát az azt állítóknak – tehát az államnak – kellett minden kétséget kizáróan bizonyítani. A jogi környezet ezzel nagymértékben előmozdította a 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

<sup>16</sup> *A közgyűjteményekben őrzött vitatott tulajdonú kulturális javak visszaadásának rendjéről szóló 449/2013. (XI. 28.) Korm. rendelet 4.§ (1)–(3) bekezdés.*

<sup>17</sup> Uo. 5. § (1) bekezdés.

<sup>18</sup> A 2013. október 18. napján benyújtott *T/12791. számú törvényjavaslat egyes törvényeknek a közgyűjteményekben őrzött, vitatott tulajdonú kulturális javak visszaadásával összefüggő módosításáról.*



hiányát, s a tulajdonosi minőségét meggyőző módon valószínűsítő személynek kiadta a kulturális javak körébe tartozó vagyontárgyat.

## 2.2. 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 alapleltárából visszaigényelt kulturális javak visszaadására – erre vonatkozóan bejelentett igény esetén – abban az esetben kerülhet sor, amennyiben az igénylő tulajdonjogát kétséget kizáróan bizonyítja.”<sup>19</sup> A 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 tulajdonjogát. A bizonyítási teher az eljárásban a módosítás hatására megfordult.<sup>20</sup> Különösen terhessé teszi az igénylő helyzetét, ha figyelembe vesszük azt a megelőző szabályozást intézményesítő törvényjavaslat indokolásában is megjelenő körülményt, amely szerint az igénylő tulajdonosok számos esetben nem voltak olyan helyzetben, hogy megfelelően dokumentálják tulajdonjoguk keletkezését.

A kulturális javak visszaadására irányuló eljárás szabályait módosító törvény összesen tizenhárom törvény módosítását tartalmazta. Általános indokolása szerint a törvényjavaslat egyik kiemelt célja a muzeális intézmények alapleltárából visszaigényelt kulturális javak visszaadhatóságára vonatkozó törvényi szabályok rögzítése volt. Ennek ellenére a részletes indokolás 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 pontjához fűzött indokolás 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.<sup>21</sup>

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

<sup>19</sup> *Egyes törvényeknek az épített és a természeti környezet védelmével, valamint a kulturális örökségvédelemmel összefüggő módosításáról szóló 2019. évi LXIV. törvény* 16. §.

<sup>20</sup> A bizonyítási teher megfordulása a módosítást közvetlenül megelőző szabályozás tükrében értelmezendő, egyebekben az eljárás intézményesítését megelőző bizonyítási főszabályhoz való viszonzatérés.

<sup>21</sup> *T/3369. számú javaslat az állami vagyongazdálkodással és nemzeti pénzügyi szolgáltatásokkal összefüggő egyes törvények módosításáról, valamint egyes önkormányzati vagyont érintő rendelkezésekről*, Részletes indokolás 15. §.

rás intézményesítését is jelentette.<sup>22</sup> A Kultv. módosítással beépített része – meghatározott feltételek fennállása esetén ötéves jogvesztő határidőn belül, legfeljebb egy alkalommal – lehetővé tette a miniszter számára a korábbi szabályozás alapján kibocsátott döntések felülvizsgálatát és visszavonását.<sup>23</sup>

A felülvizsgálati eljárás életre hívásának okait a jogalkotó a módosító törvény indokolásában 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, amely 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 szűkszavúan hivatkozik a kulturális örökségvédelem kiterjesztésének állami feladatára.

A *sui generis* felülvizsgálati eljárás lefolytatása kizárólag pontosan körülírt feltételek mellett lehetséges, ezzel a szabályozás az esetleges beavatkozás belső arányosságát igyekszik biztosítani. A módosítás összesen 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.<sup>24</sup>

A felülvizsgálati eljárást megalapozó új igény bejelentésének határideje a *449/2013. (XI. 28.) Korm. rendeletet 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

<sup>22</sup> Kultv. 92/B-92/F. §.

<sup>23</sup> 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.

<sup>24</sup> Kultv. 92/B. §.



lényeges körülmény, adat utólagos figyelembevételét teszi lehetővé a felülvizsgálati eljárás harmadik esetköre 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 döntést módosíthatja, visszavonhatja vagy az ismertté vált bizonyítékok alapján új döntést hozhat.<sup>25</sup>

A fentiek alapján megállapítható, hogy a Kultv. szabályainak 2019. július 16. napján hatályba lépő módosításával és az R2-vel 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 tette. A gyakorlatban mindez azt jelenti, hogy a megismételt eljárásban az igénylőnek már nem elegendő megfelelően valószínűsíteni tulajdonjoga fennállását, kétséget kizáróan igazolnia kellett azt. A tulajdonjog fennállásával kapcsolatos bizonyítási teher az államról az igénylőre került. Az igénylő tulajdonjogának kétséget kizáró bizonyítottsága hiányában pedig a miniszter számára megnyílik az út a korábbi eljárás szerint kiadott vagyontárgyak utólagos visszakövetelésére.

### 3. A KÖZGYŰJTEMÉNYBEN ŐRZÖTT, VITATOTT TULAJDONÚ KULTURÁLIS JAVAK VISSZAADÁSÁRA VONATKOZÓ ELJÁRÁS SZABÁLYAINAK ALKOTMÁNYOSSÁGA

A közgyűjteményben őrzött, vitatott tulajdonú kulturális javak visszaadására vonatkozó eljárás szabályainak alkotmányosságát az AB három – bírói kezdeményezés alapján indult utólagos normakontroll eljárás eredményeként hozott – határozatában vizsgálta. Az alábbiakban a vonatkozó alkotmánybírói határozatok bemutatását követően a dolgozat a téma kapcsán felmerülő legfontosabb alkotmányossági kérdések elemzésére koncentrálna.

#### 3.1. A KÖZGYŰJTEMÉNYBEN ŐRZÖTT VITATOTT TULAJDONÚ KULTURÁLIS JAVAK VISSZAADÁSÁRA IRÁNYULÓ ELJÁRÁS MEGÍTÉLÉSE AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG GYAKORLATÁBAN

Az AB első alkalommal a Kúria utólagos normakontroll indítvány alapján, a 3042/2021. (II.19.) AB határozat (a továbbiakban Abh1) alapjául szolgáló eljárásában vizsgálta a közgyűjteményben őrzött, vitatott tulajdonú kulturális javak visszaadására vonatkozó eljárás szabályainak alkotmányosságát.

Az alapügyben a felperes 2017. december 20. napján összesen kilenc műtárgy visszaadása iránt terjesztett elő kérelmet, a Miniszterelnökséget vezető miniszter mint a kormány kulturális örökség védelméért felelős tagja – és az ügy alperese –

<sup>25</sup> Kultv. 92/C. §.

2018. május 8. napján kelt döntésével – a Kultv. és a közgyűjteményekben őrzött vitatott tulajdonú kulturális javak visszaadásának rendjéről szóló 449/2013. (XI. 28.) Korm. rendelet (a továbbiakban R1) szabályai szerint – három műtárgy visszaadásáról rendelkezett, tekintettel arra, hogy lefolytatott vizsgálat megállapította: a döntéssel érintett műtárgyak vonatkozásában nem bizonyítható kétséget kizáróan a jogszerű állami tulajdonjog fennállása. A döntés eredményeként a kérelemmel érintett múzeum a műtárgyakat az igénylő felperes birtokába adta.<sup>26</sup>

2019-ben a közgyűjteményben őrzött, vitatott tulajdonú kulturális javak visszaadására irányuló eljárás szabályai – a korábban bemutatottak szerint – módosultak. A megváltozott szabályozás lehetővé tette a miniszter számára a megelőző szabályok szerint kibocsátott tulajdonosi döntés felülvizsgálata és az igények új eljárásban való – hatályos 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 Kúria az előtte folyamatban lévő felülvizsgálati eljárás 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, s már lezárt eljárások visszamenőleges újraértékelését írja elő. A Kúria mindemellett a *sui generis* felülvizsgálati eljárást intézményesítő jogszabályokhoz fűzött indokolás alkotmányellenességére is hivatkozott.

Az Abh1 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 a 2011. évi CLII. törvény az Alkotmánybíróságról (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 forrásként funkcionáló jogszabály indokolás alaptörvény-ellenességét is elbírálhatja. 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 alkotmányosságát kontrolljára.

A testület álláspontja szerint az indítványban megjelölt *sui generis* felülvizsgálati eljárás – Kultv. 92/B-92/F. § szerinti – szabályai sem felelnek meg maradéktala-

<sup>26</sup> III/01335/2020. számú indítvány [1]-[2].

nul 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.<sup>27</sup> Az AB álláspontja szerint a vitatott tulajdonú kulturális javak visszaadására irányuló eljárás sajátosságai okán az alapügy tárgya nem a teljes – megismételt eljárás eredményeként hozott döntést is magában 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 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.”<sup>28</sup>

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.

A testület második alkalommal – 23/2022. (X. 19.) AB határozatban (a továbbiakban Abh2) – az R1 hatályon kívül helyezéséről szóló R2 2. §-a alaptörvény-ellenességét vizsgálta, amely a folyamatban lévő és az új eljárásra utasítás okán megismételt eljárások R2 szerinti lefolytatásáról rendelkezett. A határozat indokolása szerint az új szabályozás eredményeként az igénylő helyzete terheesebbé vált, a kétséget kizáró bizonyosság ugyanis a bizonyosság magasabb fokát jelenti, mint a valószínűség. Az ügy kimenetele szempontjából döntő jelentősége van a testület szerint annak, hogy egy esetlegesen sikertelen bizonyítás hátrányos következményeit az államnak vagy az igénylőnek kell viselnie.<sup>29</sup> A határozat indokolása rámutat, hogy jelen ügyben a testület gyakorlatában a visszaható hatályú jogalkotás tilalma esetében kimunkált kételemű teszt temporális elemébe ütközés is megállapítható, mivel az állam és az igénylő között kérelem alapján indult eljárás van folyamatban. A fenti érvek alapján az R2 2.§-a sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését, így Alkotmánybíróság annak megsemmisítéséről és egyedi alkalmazási tilalom kimondásáról rendelkezett.

<sup>27</sup> 3058/2015. (III. 31.) AB végzés, Indokolás [22].

<sup>28</sup> Abh1, Indokolás [31]-[51].

<sup>29</sup> 23/2022. (X.19.) AB határozat, Indokolás [46].

Végül a 10/2023. (VI. 20.) AB határozatban az Alkotmánybíróság az R2 2. §-a tekintetében – az Abh2-vel azonos érvek alapján – általános alkalmazási tilalom kimondásáról rendelkezett. A határozat alapjául szolgáló ügy annyiban tért el az Abh2. alapjául szolgáló tényállástól, hogy míg az első esetben a R2 alkalmazására az ügyintézési határidő túllépése miatt került sor, jelen határozat alapjául szolgáló ügyben a jogelőd közigazgatási szerv többszörös új eljárásra kötelezése okán az R2 2. §-nak megismételt eljárásra utaló fordulata alapján került sor az igénylő számára hátrányos eljárási szabályok alkalmazására.

Áttekintve az AB közgyűjteményben őrzött vitatott tulajdonú kulturális javak visszaadására irányuló eljárással kapcsolatos gyakorlatát látható, hogy a testület mind- eddig érdemben nem foglalt állást a *sui generis* felülvizsgálati eljárás alkotmányosságáról. Megállapította ugyan, hogy a megváltozott eljárási szabályok folyamatban lévő és megismételt eljárásokban való alkalmazása – s ekként az R2 2. §-a – ellentétes a visszaható hatályú jogalkotás tilalmával, azonban a *sui generis* felülvizsgálati eljárás szabályainak alaptörvény-konformitását nem vizsgálta.

### 3.2. VISSZAHATÓ HATÁLYÚ JOGALKOTÁS TILALMA A KULTURÁLIS JAVAK VISSZAADÁSÁRA IRÁNYULÓ ELJÁRÁS SZABÁLYOZÁSA SORÁN

Jelen alfejezetben folytatott alkotmányossági szempontú vizsgálódás fókuszában a visszaható hatályú jogalkotás kérdése áll. Az elméleti alapvetés után a röviden bemutatja, hogy a jogalkotás egyik alapvető követelményének alkotmányossági kontrollja miként elevenedik meg az AB gyakorlatába, milyen módon foglalt állást a testület a visszaható hatályú jogalkotás tilalmára tekintettel a kulturális javak visszaadására vonatkozó eljárás alkotmányossága kérdésében, s a korábbi gyakorlat tükrében milyen szempontok érvényesítésére kerülhetne sor a *sui generis* felülvizsgálati eljárás egészének alkotmányossági kontrollja során.

#### 3.2.1. A VISSZAHATÓ HATÁLY TILALMÁNAK ELMÉLETI ALAPJAI

A visszamenő hatályú jogalkotás tilalma alapvető jogalkotási követelmény, az AB gyakorlata szerint<sup>30</sup> a jogállamiság – és az abból fakadó jogbiztonság – elvének nélkülözhetetlen kritériuma, amelyről a *jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény* a következők szerint rendelkezik: „Jogszabály a hatálybalépését megelőző időre nem állapíthat meg kötelezettséget, kötelezettséget nem tehet terhesebbé, valamint nem vonhat el vagy korlátozhat jogot, és nem nyilváníthat valamely magatartást jogellenessé.”<sup>31</sup> A visszaható hatályú – *ex tunc* – jogszabály kihirdetéséhez képest korábbi időponttól teszi alkalmazhatóvá a normát. A visszaható hatály tekintetében különbséget kell tenni az ún. retroaktív és kvázi-retroaktív visszaható hatály

<sup>30</sup> Először a 32/1991. (VI. 15.) AB határozat mutatott rá.

<sup>31</sup> *A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény* 2. § (1) bekezdés.

között. A retroaktív visszaható hatályú jogszabályt hatályba lépése előtt lezárt jogviszonyok esetében kell alkalmazni, míg a kvázi-retroaktív vagy azonnali hatályú jogalkotás a jogszabály hatálybalépése előtt keletkezett, de még folyamatban lévő jogviszonyokra gyakorol hatást.<sup>32</sup>

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.”<sup>33</sup> Peschka Vilmos a visszaható normák egy másik problémájára is rámutat. Az ilyen normák esetében a jog ismeretének megdönthetetlen véelme – 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.<sup>34</sup>

### 3.2.2. 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.<sup>35</sup> 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 előfeltétele, hogy a jogszabály kihirdetését megelőző időre ne állapítson meg kötelezettséget, magatartást ne nyilvánítson jogellenessé.

Hangsúlyozandó, hogy a visszaható hatályú jogalkotás nem általában tilos. A kihirdetést megelőző időállapot szabályozása megengedett, ha a norma hatása a címzetre nézve előnyös, azaz jogot biztosít vagy meglévő jog korlátozását mérsékli, kötelezettség vagy felelősség alól részben vagy egészben mentesít, illetve valamely magatartás jogellenességét megszünteti. A visszaható hatályú jogalkotásról kizárólag a jogalanyok helyzetét terheesebbé tevő – *ad maiorem partem* – jellegű normák esetében beszélünk.<sup>36</sup> Az ún. vegyes jellegű – részben a korábbi szabályozásnál az érintetteknek nézve hátrányosabb, részben előnyösebb – rendelkezéseket tartal-

<sup>32</sup> PETRÉTEI Péter: *Magyar alkotmányjog I.* (Budapest: Dialóg Campus 2009) 131.

<sup>33</sup> 8/2005. (III.31.) AB határozat, ABH 2005, 104.

<sup>34</sup> PESCHKA Vilmos: *A jogszabályok elmélete* (Budapest: Akadémiai 1979) 220–222.

<sup>35</sup> Alaptörvény XXVIII. cikk (4) bekezdés.

<sup>36</sup> 110/2009. (XI. 18.) AB határozat, ABH 2009, 971–988.

mazó jogszabályok az AB gyakorlata szerint jellemzően nem tekinthetők alkotmányosnak.<sup>37</sup>

Jogszabály visszaható hatálya miatti alaptörvény-ellenességét az AB fő szabály szerint két tényező együttes fennállása esetén állapítja meg. Egyfelől vizsgálja azt, hogy a jogalkotó valóban a jogszabály hatálybelépését megelőző időszakról 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.<sup>38</sup> Mindemellett a testület 7/2016. (IV.6.) AB határozat indokolásában arra is rámutat, hogy az AB által vizsgált jogviszonyok szükségképpen különböznek egymástól: lehetnek, magánjogiak vagy közjogiak, folyamatban lévők vagy már teljesedésbe mentek, rövid távúak vagy tartós jellegűek. A jogviszonyok különbözősége okán a testület esetről esetre, a körülmények figyelembevételével vizsgálja, hogy megvalósult-e a jogbiztonság sérelme.<sup>39</sup>

Áttekintve a vonatkozó alkotmánybírói gyakorlatot 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 érinthetetlenségét. Alapvető különbséget kell tenni aszerint, hogy a jogalany számára hátrányos szabályozás már lezárt, teljesedésbe ment vagy még folyamatban lévő jogviszonyokra vonatkozik. A fennálló tartós, határozatlan időtartamú jogviszonyok ugyanis a jogbiztonság sérelme nélkül alakíthatók vagy megváltoztathatók a jövőre nézve, amennyiben a jogviszony tartalmának megváltoztatása nem eredményezi az Alaptörvény más rendelkezésének vagy valamely alapvető jog sérelmét, a módosító rendelkezés alkotmányellenessége nem állapítható meg.<sup>40</sup> A második nézet ezzel szemben a jogbiztonság elvének érvényesülését kizárólag a jogviszonyok abszolút érinthetetlenségén 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. Utóbbi 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 vizsgálta. A támadott rendelkezés a korábbi felsőoktatásról szóló törvény<sup>41</sup> alapján megkezdett képzések befejezését 2016. szeptember 1. napjáig tette lehetővé, majd elrendelte a határidőig végbonyosítványt nem szerzett hallgatók hallgatói jogviszonyának megszüntetés-

<sup>37</sup> 28/1992. (IV.30.) AB határozat, ABH 1992, 155–161.

<sup>38</sup> 7/1994. (XI. 17.) AB határozat, ABH 1994, 68–73.; 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].

<sup>39</sup> 7/2016. (IV.6.) AB határozat, Indokolás [21].

<sup>40</sup> Ez a szemlélet először a 174/B/1999. AB határozatban, majd például a 3208/2013. (XI. 18.) AB határozat, Indokolás [60]; 3209/2013. (XI. 18.) AB határozat, Indokolás [25] pontjában jelenik meg.

<sup>41</sup> A *felsőoktatásról szóló 1993. évi LXXX. törvény*.



sét. 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 követelmény 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 érvelése kitért arra is, hogy az érintett hallgató jogviszonyát abban a tudatban létesítette, hogy a végbizonyítvány megszerzése nincs határidőhöz kötve. Az új szabályozás nem volt kiszámítható, arra a felperes tanulmányai kezdetekor nem készülhetett fel.<sup>42</sup> Az említett ügyben az AB végül nem osztotta az indítványozó álláspontját, nem állapította meg a visszaható hatály tilalmát és a támadott rendelkezés alaptörvény-ellenességét. Indokolásában a testület ugyanakkor hangsúlyozza, hogy a jogalkotó a tartós, fennálló jogviszonyokba való beavatkozásának korlátot szabhat a jogbiztonsághoz kapcsolódó bizalomvédelem intézménye.<sup>43</sup>

### 3.2.3. 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 az ABh1 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.”<sup>44</sup> Az AB szerint a teszt első, idődimenzióra koncentráló 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 maiem 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, így önmagában alkalmatlan a birtokosi pozíció megváltoztatására.

<sup>42</sup> 3061/2017. (III.31.) AB határozat, Indokolás [3].

<sup>43</sup> A bizalomvédelem egy olyan jog által is védett várákozás, amely a jogszabály változatlan fennmaradásához, hatályban maradásához fűződik.

<sup>44</sup> Abh1, Indokolás [73].

ra. 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 lefolytatását követően és egy újabb határozat eredményeként kerülhet sor. Látható, hogy az Abh1-ben 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.

A testület sem az Abh1-ben, sem az ezt követően hozott döntéseiben nem foglalt állást a *sui generis* felülvizsgálati eljárás egészének alkotmányosságát illetően. A visszaható hatályú jogalkotás veszélye épp az Abh1-ben az AB által érdemben nem vizsgált megismételt eljárást záró határozat esetében merülhet fel. Az igénylő számára hátrányosabb eljárási szabályok alapján lefolytatott 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 kételemű teszt első, idődimenzióra vonatkozó elemét meríti ki, hanem a jogalanyok jogi helyzetének elnehezülését is eredményezheti.

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 *sui generis* felülvizsgálati eljárás szabályainak vizsgálata során 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 jelenthetné. Ha azonban az AB a hosszú távú 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 alakíthatóságának elfogadása ugyanis azt jelenti, hogy a jogalkotó ezeket a 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.<sup>45</sup> A testület vizsgálata arra koncentrált, 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

<sup>45</sup> 3061/2017. (III. 31.) AB határozat, Indokolás [13].

jelentené, 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.<sup>46</sup>

A körülmények vizsgálatakor kiemelt jelentőségű lehet, hogy a kulturális javak visszaadására irányuló eljárás nem a tulajdonjog eldöntését, hanem – ahogy arra az AB is rámutat<sup>47</sup> – a közgyűjteményekbe tisztázatlan körülmények között került tárgyak eredeti birtokállapotának mielőbbi helyreállítását célozza. 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.

### 3.3. 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.

<sup>46</sup> A 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.”

<sup>47</sup> Abh1, Indokolás [54].

## 3.3.1. ACTA IURE GESTIONIS ÉS ACTA IURE IMPERII AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG GYAKORLATÁBAN

Az Abh1 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-klauszult 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.<sup>48</sup>

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.<sup>49</sup> A testület annak megállapítása érdekében, hogy *de iure imperii* vagy *de iure gestionis* tevékenységről van szó áttekintette korábbi gyakorlatát. A 11/2013. (V. 9.) AB határozat részletesen vizsgálja 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.<sup>50</sup> A mellérendelt jogviszonyokban tehát az államot mint szervezetet megillető közhatalmi minőség indifferens.<sup>51</sup> 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 – a 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.<sup>52</sup> Az alkotmánybíróági 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 vizsgálti 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 jogviszonyban ellenérdekű félre. A 11/2013. (V. 9.) AB határozat alapján megállapítható, hogy a testület a jogállamiság-klauszula sérelmének megállapításakor a polgári jogi jogviszonyokba való közjogi beavatkozás ténye mellett a beavatkozás jogviszonyra gyakorolt hatását is értékeli. Az Alaptörvény

<sup>48</sup> Az Abh1. alapiául szolgáló indítvány (Kfv.II.37.112/2020/8.) [20]–[24].

<sup>49</sup> Abh1, Indokolás [66].

<sup>50</sup> 11/2013. (V. 9.) AB határozat, Indokolás [37].

<sup>51</sup> A közjog és magánjog, valamint az egyes jogágak elválasztásának dogmatikai kérdéseit és szükségességét részletesen elemezte: JAKAB András: „Közjog, magánjog, polgári jog – A dogmatikatörténet próteuszai és az új Ptk. tervezete” *Állam- és Jogtudomány* 2007/1. 3–27.

<sup>52</sup> 11/2013. (V. 9.) AB határozat, Indokolás [38].

B) cikk (1) bekezdésének sérelmét a súlyos vagyoni vagy érdeksérelemmel járó beavatkozások eredményezik.<sup>53</sup>

Tekintettel arra, hogy az eljárási szabályok okán az Abh1 indítványa érdemi elbírálásra csak részben volt alkalmas, a testület – hasonlóan a visszaható hatályú jogalkotás kérdéséhez – csak az eljárás első szakaszát képező, szűkebb értelemben vett felülvizsgálati eljárás alkotmányosságát vizsgálta. 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 11/2013. (V. 9.) AB határozatban megállapított követelménynek nem felel meg. A határozat indokolása ismét kiemelte, 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”.<sup>54</sup> Mindehhez azonban jogkövetkezmény nem fűződik.

### 3.3.2. ÉRVEK ÉS ELLENÉRVEK A MINISZTERI DÖNTÉS TARTALMÁNAK KÖZHATALMI, ILLETVE MAGÁNJOGI JELLEGE MELLETT

A közgyűjteményben őrzött vitatott tulajdonú kulturális javak visszaadásáról rendelkező aktus közjogi vagy magánjogi jellege mellett egyaránt említhetők érvek. Kiindulópontként rögzíthető, hogy egy aktus közjogi vagy magánjogi jellegének meghatározása során 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-fölrendeltség 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 terrénumába 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. A vagyontárgyak egy részét megóvásuk érdekében tulajdonosaik helyezték letétbe, szerződéses jogviszonyt létrehozva. Az állam és a letevő közötti jogviszony polgári jogi jellege közvetetten kihathat a visszaadásról rendelkező döntés tartalmi sajátosságaira is. Az esetek többségében azonban nem a tulaj-

<sup>53</sup> Uo., Indokolás [46].

<sup>54</sup> Abh1, Indokolás [62].

donos rendelkezése vagy legalábbis nem szabad elhatározása alapján változott meg a vagyontárgyak birtokállapota. Cáfolja a vagyoni jogviszony magánjogi jellegét igazoló állítást, vagyoni jogosságokról beszélhetünk akkor is, amikor az állam a vagyontárgyak tulajdonát vagy birtokát a legkülönbözőbb represszív (jogi) eszközökkel vonta el tulajdonostól. 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. § (4) bekezdése szerint 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 eljárva dönt a vagyontárgy igénylő részére történő visszaadásról.<sup>55</sup> A 2019. február 26. napján hatályba lépett R2 módosult szövegekörnyezetben 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.”<sup>56</sup> A jogszabály tehát kifejezetten polgári jogi jellegűnek tekinti a visszaadásra irányuló aktust. 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 megővését célozza. Kizárólag a végső aktus, a birtok állapotváltozásról rendelkező döntés extern jellegű.<sup>57</sup>

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. Az AB álláspontja szerint a tulajdonosi döntés visszavonásáról rendelkező döntés közjogi jellege nyilvánvalóan következik a jogszabály szövegéből, a jogalkotói indokolásból és a kúriai indítványból kiolvashatóan a joggyakorlatból is.<sup>58</sup> A testület álláspontjának elfogadása egyúttal az eljárás második szakaszának eredményeként hozott – már a birtokállapotról rendelkező – döntés jellegét is determinálja. Nehezen elképzelhető ugyanis, 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

<sup>55</sup> R1 4. § (4) bekezdés.

<sup>56</sup> Ptk. 3:405. § (2) bekezdés.

<sup>57</sup> Az intern és az extern jogviszonyok kapcsán részletesen JAKAB András: *A magyar jogrendszer szerkezete* (Budapest: Dialóg-Campus 2007) 17.

<sup>58</sup> Abh1, Indokolás [70].



utóbb az ellenérdekű fél hátrányára közhatalmi jellegű döntéssel írna felül. A konkrét esetben az előbbieket 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 mellérendelt félként vett részt – azonban csak akkor lehetne a jogbiztonság követelményének sérelme nélkül közhatalmi aktussal beavatkozni, ha a közhatalmi döntés nem eredményezi a másik fél súlyos vagyoni vagy érdeksérelmét. A birtokosi pozíció *de 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 az eljárás nem eredményezi a tulajdonjog eldöntését, ekként a vagyontárgy visszavételéről rendelkező döntés 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.<sup>59</sup>

A közigazgatási jogtudomány aktustana 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.<sup>60</sup> 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.<sup>61</sup> Hangsúlyozandó, 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, amelyek közös jellemzője, hogy extern

<sup>59</sup> *Amicus curiae* – a jogszabály előterjesztőjének a III/1335/2021. számú ügyben állásfoglalása, 5–6, elérhető: [https://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/7988a5abb14731e3c12585ce005b8f28/\\$FILE/III\\_1335\\_2\\_2020\\_amicus\\_MINeln\\_anonim.pdf](https://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/7988a5abb14731e3c12585ce005b8f28/$FILE/III_1335_2_2020_amicus_MINeln_anonim.pdf).

<sup>60</sup> VESZPRÉMI Bernadett: „A közigazgatási aktus” in JAKAB András – KÖNCZÖL Miklós – MENYHÁRD Attila – SÜLYÖK Gábor (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (Közigazgatási jog rovat, rovat-szerkesztő: BALÁZS István) 2023 [22], <http://ijoten.hu/szocikk/a-kozigazgatasi-aktus>.

<sup>61</sup> Ahogy arra Tamás András rámutat a közigazgatási aktus „a közigazgatási cselekvés jogi formája”. Lásd bővebben TAMÁS András: *A közigazgatási jog elmélete* (Kalocsa: Kaloprint 2001) 408.

jellegűek, tartalmuk végső soron a legitim fizikai erőszak monopóliumának alkalmazásával kikényszeríthető.<sup>62</sup>

Jelen alfejezetben foglaltak alapján rögzíthető, hogy a kulturális javak visszaadásáról rendelkező döntés közhatalmi és magánjogi jellege mellett egyaránt említethető érvek. Alkotmányos jelentőséggel az bír, hogy amennyiben a *sui generis* felülvizsgálati eljárást lezáró birtokállapotról rendelkező miniszteri döntés 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 Államnak 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.

A bemutatottak alapján a szabályozás értelmezési nehézségei vitathatatlanok. Ha a fenti érvek alapján elfogadjuk az állam – mint birtokos – és az igénylő közötti jogviszony polgári jogi jellegét, a felülvizsgálati eljárás során hozott egyes döntések, így a visszaadó döntés közhatalmi vagy magánjogi jellegének meghatározása további értelmezési nehézségekhez vezet. A tisztánlátást a jogalkotói szándék felkutatása érdekében a törvényjavaslat indokolásának vizsgálata sem segítette elő. Mivel a szabályozás ilyen mértékű értelmezési bizonytalanságokkal küzd nem csupán a visszaható hatályú jogalkotás tilalmába ütközés, illetve az államot illető közjogi és magánjogi jogosítványok összemosódása okán sértheti az Alaptörvény B) cikkét, hanem az abból levezethető normavilágosság követelményének sem tesz eleget.

## ÖSSZEGRZÉS

A közgyűjteményben őrzött, vitatott tulajdonú kulturális javak visszaadására irányuló eljárást olyan garanciális szabályok intézményesítése reményében iktatta törvény-

<sup>62</sup> PATYI András – VARGA Zs. András: *Általános közigazgatási jog* (Budapest–Pécs: Dialóg-Campus 2009) 142–218.

be a jogalkotó, amelyek egyaránt szolgálják a vagyontárgyak esetében a tulajdonosok és örökösök számára a birtokállapot mielőbbi rendezését és az állami tulajdonjog gyakorlásának átlátható és kiszámítható eljáráshoz fűződő érdekét, továbbá 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 bizonyításra vonatkozó szabályai, hanem egy *sui generis* felülvizsgálati eljárás intézményesítésével lehetővé vált a korábbi eljárási szabályok szerint hozott döntések utólagos felülvizsgálata. A bemutatott alapján látható, hogy a felülvizsgálati eljárás szabályai – az igénylőre nézve terhes bizonyítási kötelezettség okán – nem csupán a visszaható hatályú jogalkotás tilalmának megállapításához eredményezhetik, hanem az állam közjogi és magánjogi jogosítványainak összeolvadása és a normavilágosság követelményének sérelme nyomán, a jogbiztonság és azon keresztül a jogállamiság alkotmányos követelményébe is ütközhetnek.

Az eljárás speciális tárgya okán egy eltérő szempontú vizsgálódást is megalapoz. Az eljárás olyan vagyontárgyak birtokának rendezését célozza, amelyeket az állam ugyan közgyűjteményeiben leltározott, de mai fogalmaink szerint valójában sosem kerültek jogszerű állami tulajdonba. A kulturális és jelentős vagyoni értékük mellett ezek a tárgyak magukon hordozzák a megelőző század történelmi eseményeinek bélyegét. A múlt újraértékelése és a jogállami berendezkedés közötti kapcsolatok léte elvitathatatlan. Az „igazságtétel” lehetőséget biztosít az utókornak arra, hogy normatív eszközök általi önmeghatározását, és egyúttal a múlttól való elhatárolását is elvégezze.<sup>63</sup> Miként Teitel rámutat, a korábbi rendszer immoralitása magában hordozza az újrakezdés szükségességét, hiszen egy újonnan létrejövő jogállamot a korábbi rendszertől eltérő alapokra kell helyezni. Álláspontja szerint: „amit igaznak vélnék az a korábbi igazságtalanság függvénye és folyománya”.<sup>64</sup> Ezért a rendszerváltás politikai erői is elkerülhetetlenül az előző rendszerhez való viszonyukban határozták meg önmagukat. A magukat a korábbi rendszerrel szemben álló erőként definiáló politikai közösségek egyik legfőbb feladata a tulajdonviszonyok rendezése volt. Hazánkban a hatékony piacgazdaság feltételeinek kialakítása elválaszthatatlanul összefonódott az egyének igazságtalanul elszenvedett sérelmeinek orvosolásával.<sup>65</sup> A folyamatot pedig a jogállamiság követelményének kívánták alárendelni, ahogy erre az első kárpótlási törvény preambuluma is rámutatott. Kérdésként merülhet fel, hogy vajon mit kíván a jogállamiság követelménye: a korábbi formálisan érvényes jogok tiszteletben tartását, függetlenül azok erkölcsi vagy politikai megítélésétől? Az AB a Zétényi–Takács-féle törvény előzetes alkotmányossági kontrollja tárgyában hozott határozatának sokat idézett mondata szerint: „jogállamot nem lehet jogállam ellen megvalósítani”.<sup>66</sup> A testület a mindig részleges és szubjek-

<sup>63</sup> FLECK Zoltán: „Jog és emlékezet” *Magyar Lettre Internationale*, 2008/tavaszi 71.

<sup>64</sup> Ruti G. TEITEL: *Transitional Justice* (Oxford University Press 2000).

<sup>65</sup> KUTI Csongor: „Igazságosság és restitúció” *Romániai Magyar Jogtudományi Közlemény* 2006/3. 93–118., KAHLER Frigyes: *Privatizációba épített kárpótlás és a rendszerváltás* (Lakitelek: Antológia 2017).

<sup>66</sup> 11/1992. (III.5) AB határozat, ABH 1992, 82.

tív igazságosságnál a tárgyi és a formális elvekre támaszkodó jogbiztonságot végső soron előbbre valóbbnak tartja.

Az absztrakt és szubjektív igazságosság és a formális elvekre támaszkodó jogbiztonság követelményének konkurálása a vitatott tulajdonú kulturális javak visszaadására irányuló eljárás szabályainak változása során is felismerhető. A megelőző szabályozás a jogszerű eredeti állapot helyreállítását igyekszik előmozdítani, míg a hatályos eljárási szabályokat eredményező módosítás általános céljaként a jogalkotó a kulturális örökségvédelem kiterjesztésének állami feladatát jelölte meg.<sup>67</sup> Az eljárás szabályai egy újabb példát jelentenek arra, hogy a jog nem minden esetben tud hiánytalan megoldást nyújtani a múltbeli sérelmek orvoslására. A morális kötelezettség és a jóvátételi szándék sokszor a jogalkalmazási és a jogalkotási megközelítés újragondolását sürgeti, amely pedig kihat a jogbiztonság egészére. Jelen tanulmány a közgyűjteményben őrzött vitatott tulajdonú kulturális javak visszaadására irányuló eljárás kapcsán felmerülő alkotmányos problémák bemutatásával arra kíván rávilágítani, hogy az eljárási szabályok koncepcionális módosítása és a *sui generis* felülvizsgálati eljárás intézményesítése nagyobb veszélyt jelenthet a jogbiztonságra nézve, mint amennyi előnyt realizálhat az eljárás összességében az igazságosság absztrakt követelményének előmozdítása érdekében. A jogalkotót a morális kötelezettség és a jóvátételi szándék vezérelte az eljárás intézményesítésekor, azonban hirtelen túl szélesre tárta a közgyűjtemények kapuit. Utóbb ezt maga is belátta, azonban a kapuk visszazárását már alkotmányos követelmények nehezítik.

<sup>67</sup> A jogalkotó 2013-ban *ex gratia* jelleggel alkotta meg az eljárást annak érdekében, hogy a magukat tulajdonosnak tekintő személyek a közgyűjteményekben őrzött vitatott tulajdonú kulturális javak birtokát hosszadalmas pereskedés nélkül is megszerezhessék. A törvénymódosítás indokolása a tisztán jogi érvek mellett politikai állásfoglalt is megjelenít, kimondja, hogy: „...demokratikus jogállam nem járhat el úgy, mint diktatórikus elődje, amely polgárai tulajdonával önkényesen bánhat.”