



ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSA
AZ ENSZ NEMZETI EMBERI JOGI INTÉZMÉNYE

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG	
Ügyszám:	11/3650-0/2012.
Érkezett: Ügyszám:	2012 DEC 06. AJB-5695/2012
Előadó:	dr. Vass Veronika
Példány:	1 Kezelőiroda:
Melléklet:	∅ db P ¹

Alkotmánybíróság

1015 Budapest
Donáti u. 35-45.

Tisztelt Alkotmánybíróság!

Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 2. § (3) bekezdésében biztosított jogkörömnél fogva

indítványozom,

hogy az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 24. § (2) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság vizsgálja meg és az Abtv. 41. § (1) bekezdésében biztosított jogkörében semmisítse meg a köziratokról, a közlevéltárakról és a magánlevéltári anyag védelméről szóló 1995. évi LXVI. törvény (a továbbiakban: Lvt.) 35. § (8) bekezdését, mivel álláspontom szerint az ellentétes az Alaptörvény XIII. cikk (1) és (2) bekezdésében (a tulajdonhoz való jog), valamint az Alaptörvény X. cikk (1) bekezdésében (tudományos kutatás szabadsága) foglaltakkal.

Indokolás

1. Az Ajbt. 2. § (3) bekezdése alapján az alapvető jogok biztosa kezdeményezheti a jogszabályok Alaptörvénnyel való összhangjának felülvizsgálatát az Alkotmánybíróságnál. Az Abtv. 24. § (2) bekezdése rögzíti, hogy az Alkotmánybíróság a jogszabály Alaptörvénnyel való összhangját az alapvető jogok biztosának határozott kérelmet tartalmazó indítványa alapján akkor vizsgálja, ha az alapvető jogok biztosának álláspontja szerint a jogszabály alaptörvény-ellenessége fennáll. Az Abtv. 41. § (1) bekezdése szerint, ha az Alkotmánybíróság a 24-26. § szerinti eljárásában a hatályos jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességét megállapítja, a jogszabályt vagy jogszabályi rendelkezést teljesen vagy részben megsemmisíti.

Az Ajbt. és az Abtv. idézett rendelkezéseivel összhangban az alapvető jogok biztosa vizsgálatának szakmai szabályairól és módszereiről szóló 2/2012. (I. 20.) AJB utasítás (a továbbiakban: AJB utasítás) VII. fejezete tartalmazza az alkotmánybírósági indítványok előkészítésével és előterjesztésével kapcsolatban irányadó szakmai szabályokat és feltételeket. Az AJB utasítás 45. § (1) bekezdés b) pontja szerint az alapvető jogok biztosa kezdeményezheti az Alkotmánybíróságnál jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatát (utólagos normakontroll eljárás) konkrét ügyben lefolytatott vizsgálat nélkül, a hozzá forduló panaszos beadványa alapján. Az AJB utasítás 46. § (2) bekezdése előírja, hogy milyen esetekben lehet különösen indokolt az indokolt az utólagos normakontroll indítvány benyújtása.

A felsorolt szempontok közt szerepel, hogy az indítványozást indokolhatja az, ha az Alaptörvényben meghatározott alapvető jogok, alkotmányos elvek és követelmények érvényesülésével kapcsolatos alkotmányossági aggály merül fel, továbbá, ha az alapjogsérelem kirívó súlyú, illetve a sérelmet szenvedők száma jelentős. Az AJB utasítás szerint akkor is indokolt az indítvány benyújtása, ha a különösen védendő helyzetben lévő csoportba tartozó személyek alapvető jogainak sérelme áll fenn.

Az AJB utasításban megfogalmazott szempontrendszernek megfelelően a beadványt és az abban jelzett alkotmányossági problémákat áttekintettem és arra a következtetésre jutottam, hogy az Lvt. idézett rendelkezésével kapcsolatban súlyos alkotmányossági aggályok merülnek fel így tehát az állampolgári beadványt kimerítve fogalmazom meg az Lvt. 35. § (8) bekezdésének megsemmisítésére kérelmemet.

Az indítvány indokolásával összefüggésben ismételten hivatkozni szeretnék arra, hogy az Alaptörvény alapjogokkal kapcsolatos szövege nagyrészt megegyezik az Alkotmányban foglaltakkal, legalábbis az alkotmányos követelmények és alapjogok tekintetében nem tartalmaz olyan rendelkezést, amely ellentétes volna a korábbi Alkotmány szövegével. Az Alkotmánybíróság pedig a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy *„az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírói döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”*.

2. Egy kiemelten közhasznú tevékenységet ellátó kutatóhely vezetője azzal a *beadvánnyal* fordult hozzám, hogy az Alaptörvényben és az Ajbt-ben biztosított jogkörömben kezdeményezzem az Lvt. vonatkozó, az intézet tulajdonában lévő, valamint a levéltárban letétként kezelt magántulajdonú dokumentumok állami tulajdonba vételéről szóló rendelkezéseinek vizsgálatát és megsemmisítését. A beadványozó azt kifogásolta, hogy 2012. június 1-jén hatályba lépett az Lvt-nek a 2012. évi LXI. törvénnyel módosított szövege. Az Lvt. záró rendelkezésein belül a 35. § (8) bekezdése a következőképpen módosult: *„Az 1944-1989 között működött Magyar Dolgozók Pártja (MDP) és jogelődei, Magyar Szocialista Munkáspárt (MSZMP), ezek társadalmi szervezetei (Magyar Partizánszövetség, Magyar Ellenállók és Antifasiszták Szövetsége, Magyar Nők Demokratikus Szövetsége, Magyar Nők Országos Tanácsa), ifjúsági szervezetei (Magyar Demokratikus Ifjúsági Szövetség, Dolgozó Ifjúság Szövetsége, Kommunista Ifjúsági Szövetség, Népi Kollégiumok Országos Szövetsége, Magyar Úttörők Szövetsége), valamint a Szakszervezetek Országos Tanácsa, a szakszervezeti tanácsok és ágazati szakszervezetek iratai az állam tulajdonát képezik.”*

A beadványozó arra hivatkozott, hogy ezek az iratok részben a Politikatörténeti Intézet tulajdonában vannak, részben pedig – szakszervezeti magántulajdonként – azokat a levéltárban letétként kezeli.

3. A Politikatörténeti Intézet fenntartásában működő Politikatörténeti és Szakszervezeti Levéltár nyilvános magánlevéltár, vagyis gyűjteményüket a közlevéltárak számára előírt szabályok szerint kezelik. 1998 óta a levéltár letétként kezeli a magyarországi szakszervezeti mozgalom 1945-1989 között keletkezett, a Magyar Szakszervezetek Országos Szövetségének, és jogelődjének, a Szakszervezetek Országos Tanácsának korábban a Szakszervezetek Központi Levéltárában őrzött dokumentumait is.

Az Lvt. 30. §-a rendelkezik a nyilvános magánlevéltárakra vonatkozó legfontosabb szabályokról. Természetes személy, továbbá az a nem közfeladatot ellátó szerv, amely a tulajdonában vagy birtokában lévő maradandó értékű iratainak tartós megőrzése céljából levéltárat létesít vagy tart fenn, és vállalja a nyilvános magánlevéltárakra vonatkozó követelmények teljesítését, a kultúráért felelős miniszternél kérelmezheti levéltárának nyilvános magánlevéltárként történő bejegyzését. A nyilvános magánlevéltár köziratnak minősülő levéltári anyagot nem gyűjthet. Köziratnak minősül a keletkezés idejétől és az őrzés helyétől függetlenül minden olyan irat, amely a közfeladatot ellátó szerv irattári anyagába

tartozik vagy tartozott. A törvény indokolása szerint közfeladatot ellátó szervnek az állami és helyi önkormányzati feladatot ellátó szervek minősülnek.

A nyilvános magánlevéltár kötelezettségei közé tartozik, hogy levéltári anyagából a közlevéltárakra vonatkozó rendelkezések szerint tájékoztatást nyújt, adatokat szolgáltat, iratokat kölcsönöz és anyagában – saját szabályzata szerint – a kutatást ingyenesen lehetővé teszi. Maradandó értékű irat a gazdasági, társadalmi, politikai, jogi, honvédelmi, nemzetbiztonsági, tudományos, művelődési, műszaki vagy egyéb szempontból jelentős, a történelmi múlt kutatásához, megismeréséhez, megértéséhez, a közfeladatok folyamatos ellátásához és az állampolgári jogok érvényesítéséhez nélkülözhetetlen, más forrásból nem vagy csak részlegesen megismerhető adatot tartalmazó irat [3. § j) pont]. Az Lvt. a nyilvános magánlevéltárak számára azt is előírja, hogy levéltári anyagaik jegyzékét – nyilvántartás céljából – a Magyar Nemzeti Levéltárnak átadják, valamint levéltári anyagaik nyilvántartásával, szakszerű, biztonságos őrzésével, feldolgozásával és használatának biztosításával összefüggő feladataikat a nyilvános magánlevéltárak részére előírt szakmai követelmények szerint lássák el [30. § (2) bekezdés]. Ezek a szigorú szabályok annak garanciáját jelentik, hogy a maradandó értékű iratok épségben fennmaradjanak az utókor számára és mindenki számára hozzáférhetőek, szabadon kutathatók legyenek.

Ennek további garanciájaként rendelkezik az Lvt. a védetté nyilvánítás intézményéről, a 33. §-ában kimondja, hogy a kulturális örökségvédelmi hatóság a kulturális örökség védelméről szóló törvény alapján védett levéltári anyaggá nyilváníthatja a nem levéltárban, muzeális intézményben és könyvtárban őrzött, 50 évnél régebben keletkezett maradandó értékű magániratokat, továbbá a keletkezés idejétől függetlenül:

- a) a társadalmi, politikai, gazdasági, kulturális és tudományos életben jelentős szerepet betöltő személyek irathagyatékát;
- b) a jogutód nélkül megszűnt, nem közfeladatot ellátó szervek irattári anyagának maradandó értékű részét, kivéve a csőd eljárásról és a felszámolási eljárásról szóló törvényben meghatározott iratokat;
- c) a privatizált állami gazdálkodó szervezet privatizálás előtt keletkezett irattári anyagának a 34. § (3) bekezdésében meghatározott részét;
- d) működő, nem közfeladatot ellátó szerv irattári anyagának maradandó értékű részét, ha azt a tulajdonos - a gazdálkodó szervezet eladásával együtt történő irattárátadást kivéve - kereskedelmi forgalomba kívánja bocsátani;
- e) a nyilvános magánlevéltárak nyilvántartásából törölt magánlevéltárban őrzött iratokat.

Nem nyilvánítható védetté:

- a) az a magánirat, amely tulajdonosával kapcsolatos, vagy annak személyes tevékenysége során keletkezett, és amelyet a tulajdonos rendeltetésszerűen tart magánál;
- b) működő szerv irattári anyaga, kivéve az (1) bekezdés c) és d) pontjában meghatározott iratokat.

A nem levéltárban őrzött maradandó értékű magániratok védelmének fő eszközeként a védett levéltári anyaggá nyilvánítás azt jelenti, hogy a védett levéltári anyagot a Magyar Országos Levéltár nyilvántartásba veszi, így annak további sorsát az illetékes közlevéltár figyelemmel kísérheti, állapotát illetően az őrzés helyszínén is tájékozódhat, arról biztonsági másolatot készíthet, de ezáltal a tulajdonos rendelkezési joga nem szűnik meg, tehát az továbbra is a tulajdonosnál marad. Hangsúlyozni kell azonban, hogy ez a rendelkezés a magántulajdonban lévő, nem levéltárban kezelt iratokra vonatkozik.

4. A levéltárak működését a jelenlegi törvényt megelőzően az 1969. évi 27. törvényerejű rendelet szabályozta, melybe az 1991. évi LXXXIII. törvény alapján bekerült 10/A. §, amely kimondta, hogy az 1948-1989 között működött Magyar Dolgozók Pártja (MDP) és Magyar Szocialista Munkáspárt (MSZMP) szerveinek iratai – az MDP és az MSZMP

tagnyilvántartásainak kivételével – a magyar állam tulajdonát képezik. 2007. július 1-jén a jogszabály hatályát veszítette, de az említett rendelkezés változatlan tartalommal átkerült az Lvt. záró rendelkezései közé, és egészen 2012. június 1-jéig ezzel a tartalommal volt hatályban, amikor felváltotta a panaszos által kifogásolt rendelkezés.

Az állami tulajdonba vétellel az is együtt járt, hogy ezt követően kezelésükről és kutathatóságukról az akkori művelődési és közoktatási miniszter gondoskodott. A 34/1994. (VI. 24.) AB határozat ezen iratok állami tulajdonba vételéről megállapítja, hogy tekintettel a volt MDP-nek és MSZMP-nek az államhatalomban betöltött szerepére, a pártdokumentumok a jogállami fordulatot követő állami tulajdonba vétele és kutathatósága más alkotmányos megítélés alá esik, mert az említett pártok közhatalmat gyakoroltak. Az Alkotmánybíróság szerint ezért e pártok iratai és dokumentumai a személyes adatok mellett számos közérdekű adatot tartalmaznak, a jelenkori történeti kutatások nélkülözhetetlen forrásai közé tartoznak. Ebből világossá válik, hogy az állami tulajdonba vételt az indokolta, hogy az MDP és az MSZMP 1948 és 1989 között állampártként működött, a párt döntések egyben állami döntések voltak. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor kiemelte, hogy a tagnyilvántartásokra már nem terjedt ki az állami tulajdonba vétel, mivel azok nem voltak kapcsolatban az államhatalmi döntésekkel, valamint személyes adatokat tartalmaznak, így nem tekinthetők közérdekűnek.

5. Az Lvt. 2012. június 1-jén hatályba lépett, a 2012. évi LXI. törvénnyel megállapított új 35. § (8) bekezdése a következő iratok állami tulajdonba vételét rendelte el:

- az 1944-1989 között működött Magyar Dolgozók Pártja (MDP) és jogelődei
- Magyar Szocialista Munkáspárt (MSZMP)
- ezek társadalmi szervezetei (Magyar Partizánszövetség, Magyar Ellenállók és Antifasiszták Szövetsége, Magyar Nők Demokratikus Szövetsége, Magyar Nők Országos Tanácsa)
- ezek ifjúsági szervezetei (Magyar Demokratikus Ifjúsági Szövetség, Dolgozó Ifjúság Szövetsége, Kommunista Ifjúsági Szövetség, Népi Kollégiumok Országos Szövetsége, Magyar Úttörők Szövetsége)
- a Szakszervezetek Országos Tanácsa, a szakszervezeti tanácsok és ágazati szakszervezetek iratai.

A felsorolt szervezetek iratanyagai – a szakszervezeti iratanyag kivételével – a Politikatörténeti Intézet Közhasznú Nonprofit Kft. (PTI) tulajdonát képezik. A szakszervezetek működése során keletkezett iratok szakszervezeti tulajdonban állnak, amit a Szakszervezetek Központi Levéltára – a Magyar Szakszervezetek Országos Szövetségének fenntartásában – 1995 és 1998 között, nyilvános levéltárként működve gondozott. Ez a levéltári anyag 1998-ban letéti szerződés alapján került a PTI kezelésébe, ettől kezdődően az iratok őrzése itt történik.

6. Az Alaptörvény XIII. cikk (1) és (2) bekezdése rendelkezik arról, hogy mindenkinek joga van a tulajdonhoz és az örökléshez. A tulajdon társadalmi felelősséggel jár. Tulajdont kisajátítani csak kivételesen és közérdekből, törvényben meghatározott esetekben és módon, teljes, feltétlen és azonnali kártalanítás mellett lehet.

Az alkotmánybírósági gyakorlat alapján a tulajdonhoz való jog mindenkit megillető alapvető jog, mind magánszemély, mind jogi személy a tulajdonjog alanya lehet, ezeknek az alanyoknak azonosak a jogai és a kötelezettségei. A tulajdonjog alkotmányjogi és funkcionális értelemben a személyes autonómiát közvetlenül, illetve közvetetten biztosító alapvető jog.¹

Az Alkotmánybíróság tulajdonjoggal kapcsolatos egyik első határozatában leszögezte, hogy az állam akkor nyúlhat az alapvető jog korlátozásának végső eszközéhez, ha másik jog védelme vagy érvényesülése, illetőleg egyéb alkotmányos célok védelme más módon nem

¹ 64/1993. (XII. 22.) AB határozat

érhető el és a korlátozás csak olyan mértékű lehet, amennyi ezekhez feltétlenül szükséges. Az alapvető jog lényeges tartalmának korlátozása tehát e határozat szerint akkor állapítható meg, ha a korlátozás kényszerítő ok nélkül történik és az nem áll arányban az elérni kívánt cél fontosságával. A törvényhozó a korlátozás során tehát köteles az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt kiválasztani, mert amennyiben az alkalmazott korlátozás a cél elérésére alkalmatlan, az alapjog sérelme megállapítható.² Az Alkotmánybíróság tehát a tulajdonhoz való joggal kapcsolatos kezdeti gyakorlatában még a szükségesség-arányosság mércéjét alkalmazta, majd fokozatos elmozdulás történt az ún. közérdekűség mércéjének alkalmazása felé.

Az alkotmányos tulajdonjog alapjait az Alkotmánybíróság 64/1993. (XII. 22.) AB határozatában dolgozta ki. Az *alkotmányos tulajdonvédelem köre és módja* nem szükségképpen követi a polgári jogi fogalmakat. Ebben az értelmezésben a tulajdonhoz való jog alapvető jog, így az alkotmányos tulajdonvédelem túlterjeszkedik a polgári jogi tulajdonvédelmen. Ez az értelmezés a tulajdonvédelemnek tágabb teret nyit. A tulajdonvédelem nemcsak az ingatlanokra, hanem az ingó tulajdonra és bizonyos, polgári jogilag tulajdonnak nem minősülő vagyoni értékű jogokra, valamint a közjogi várományokra is kiterjed.

A tulajdonhoz való jog mint alapjog korlátozásának legerőteljesebb esete a tulajdon elvonása. A tulajdon alkotmányjogi értelemben vett elvonása nem azonos a polgári jogi értelemben felfogott tulajdon elvesztésével. A tulajdon közjogi megterhelése az alapjogvédelem területén vagy a közhatalmi beavatkozás alkotmányellenességének kimondásához és így az alapul fekvő jogszabály megsemmisítéséhez vezet, vagy a teherviselés alkotmányosságának elismeréséhez, és legfeljebb az állaggarancia értékgaranciával való helyettesítéséhez.³

Az Alaptörvény 38. cikkének (2) bekezdésében rendelkezik arról, hogy az állam kizárólagos tulajdonának körét sarkalatos törvény határozza meg. *Figyelemmel arra, hogy nincsen olyan sarkalatos törvény, amely az indítvány tárgyát képező iratokat kizárólagos állami tulajdonként definiálná, álláspontom szerint az Alaptörvény 38. cikk (2) bekezdése jelen esetben nem releváns.*

Az alkotmányos védelem tárgya elsősorban a *tulajdoni tárgy*, azaz a tulajdon állaga. Maga az Alaptörvény teszi azonban lehetővé közérdekből a kisajátítást, jelezve ezzel, hogy a tulajdon alkotmányos garanciájának határa a tulajdon értékének biztosítása. Az Alaptörvény XIII. cikk (2) bekezdése a kisajátítást csak kivételesen és közérdekből, törvényben szabályozott esetekben és módon, teljes, feltétlen és azonnali kártalanítás mellett engedi meg. A kisajátítás eszközét az állam akkor alkalmazza a (rendszerint ingatlan-) tulajdon valamely közcélhoz elengedhetetlen megszerzésére, ha azt polgári jogi ügylettel nem tudta megszerezni.

Az alapjogi tulajdonvédelem sajátosságai miatt az állami beavatkozás alkotmányossága megítélésének súlypontja, az alkotmánybírósági értékelés voltaképpen tere a cél és az eszköz, a közérdek és a tulajdonkorlátozás arányosságának megítélése lett. Az alapjog-korlátozás szükségessége, illetve elkerülhetetlensége vizsgálatánál itt eleve figyelembe kell venni, hogy az Alaptörvény – a korábbi Alkotmány 13. § (2) bekezdéséhez hasonlóan – a kisajátításhoz csupán a közérdeket kívánja meg. A törvénnyel érvényesített közérdek alkotmánybírósági vizsgálata nem a törvényhozó választásának feltétlen szükségességére irányul, arra kell szorítkoznia, indokolt-e a közérdekre hivatkozás, illetve, hogy a közérdekű megoldás nem sért-e önmagában is valamely más alkotmányos jogot (például a hátrányos megkülönböztetés tilalmát).⁴ Mindemellett azonban hangsúlyozni szükséges: önmagában a közérdek fennállása nem elegendő a tulajdonelvonás alkotmányosságának megállapításához, hiszen egyebek mellett figyelemmel kell lenni az

² 7/1991. (II. 28.) AB határozat

³ 64/1993. (XII. 22.) AB határozat

⁴ 64/1993. (XII. 22.) AB határozat

Alaptörvény által megkövetelt kivételesség követelményére is, amely az alábbiakban kifejtettek szerinti elkerülhetetlen szükségességként értelmezendő.

Az Alkotmánybíróság több határozatában foglalkozott a kisajátítás alkotmányos intézményével. A 21/1990. (X. 4.) AB határozatában kifejtette, hogy a korábbi Alkotmány (és a jelenlegi Alaptörvény) kisajátításra vonatkozó rendelkezései olyan garanciális szabályt alkotnak, amely a tulajdonnak nemcsak egyedi hatósági határozattal, hanem törvénnyel való elvonására is irányadó.⁵ A 27/1991. (V. 20.) AB határozatban az Alkotmánybíróság hangsúlyozta, hogy a tulajdon mindenféle megkülönböztetése vagy a tulajdonosok bármifajta csoportosítása nélküli védelme mellett az államnak biztosított az a joga, hogy kivételesen és a köz érdekében, törvényben szabályozott esetben és módon, de csak teljes, feltétlen és azonnali kártalanítás mellett tulajdont elvonjon. *Az elvonást elrendelő egyedi vagy törvényi aktus akkor alkotmányellenes, ha e feltételek bármelyike hiányzik.*⁶

Fontos utalni a 479/B/1993. AB határozatban kifejtettekre is: a kisajátítás elrendeléséhez nem elegendő, hogy a tulajdon elvonását törvényben szabályozott közérdekű cél megvalósítása indokolja, *az Alkotmány közérdekűség fennállása esetén is csak kivételesen teszi lehetővé a kisajátítást.* A kivételesség előírása a kisajátítás lehetőségének további alkotmányos korlátozását jelenti annak érdekében, hogy a tulajdon közhatalmi eszközökkel történő elvonására közérdekből, teljes és feltétlen kártalanítás mellett is csak akkor kerülhessen sor, ha az a közérdekű cél megvalósítása érdekében elkerülhetetlenül szükséges, ha a közérdekű cél más módon, mint a tulajdonjog sérelmével nem valósítható meg.⁷

Az Alkotmánybíróság 35/2005. (IX. 29.) AB határozatában a kisajátítást úgy határozza meg, mint *a tulajdonviszonyokba való állami beavatkozás legerősebb eszközét*, mely a tulajdon közhatalmi eszközökkel való elvonására ad módot. Éppen ez indokolta, hogy a tulajdonhoz való jog védelme érdekében a kisajátítás feltételeit, alapvető garanciáit alkotmányi szinten határozzák meg. Az Alkotmánybíróság szerint a törvényhozó kompetenciája annak eldöntése, hogy mely tevékenységek és milyen feltételek mellett tekinthetők olyan közérdeknek, amelyek megvalósítása a tulajdon közhatalmi eszközökkel való elvonását is indokoltá teszi. A tulajdonhoz való jog védelme megkívánja, hogy a törvény – a kisajátítás kivételességére is tekintettel – a közérdekű célok azon eseteire korlátozza a kisajátítás lehetőségét, amelyek megvalósítása *végző soron csak a tulajdon elvonásával lehetséges.* A törvényhozó a kisajátítás intézményét oly módon köteles szabályozni, hogy a szabályozás garanciát nyújtson arra, hogy a tulajdon közhatalmi eszközökkel történő elvonására teljes, feltétlen és azonnali kártalanítás mellett is csak akkor kerülhessen sor, ha a közérdekű cél más módon, mint kisajátítással nem valósítható meg.⁸ Az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése is fenntartotta a kisajátítás esetében támasztott teljes, feltétlen és azonnali kártalanítás követelményét, mint a tulajdonhoz való alapvető jog védelmének egyik alkotmányi biztosítékát.

Érdeemes kiemelni, hogy kifejezetten az Lvt. egyes rendelkezéseit vizsgálta az Alkotmánybíróság az 1116/B/1995. AB határozatban, melynek alapkérdése az volt, hogy *felvet-e alkotmányossági problémát, amennyiben önkormányzat tulajdonában lévő közokirat nyilvános magánkönyvtárban kerül elhelyezésre.* Az Alkotmánybíróság ebben a határozatában kimondta, hogy a levéltárak intézménye, és működése alapvető eszköze és biztosítéka a tudományos élet szabadságának és az információszabadságnak, ugyanakkor olyan tér, ahol e jogok, valamint más alkotmányos értékek és jogok – különösen a személyes adatok védelméhez való jog – érvényesülésére a törvényhozónak olyan szabályozást kell kidolgoznia, mely a versengő alapjogok és alkotmányos értékek között egyensúlyi helyzetet teremt.

A határozat indokolása arra is kitért, hogy a levéltárakban elhelyezett közokiratok védelme nem közelíthető meg az okiratot kiállító szerv tulajdonosi jogai felől. Az ilyen *védett*

⁵ 21/1990. (X. 4.) AB határozat

⁶ 27/1991. (V. 20.) AB határozat

⁷ 479/B/1993. AB határozat

⁸ 35/2005. (IX. 29.) AB határozat

*levéltári anyag védelmét a közokiratok tartalma határozza meg, az önkormányzati tulajdonhoz való jog és a levéltári anyag elhelyezésének indítványban felvetett kérdése között nincs alkotmányos kapcsolat.*⁹ Hangsúlyozni kell azonban, hogy ebben az esetben a kérdés tárgyát közokiratok képezték, míg jelen indítvány tárgyát maradandó értékű iratok jelentik.

7. Az alkotmánybírói gyakorlat tükrében vitathatatlan, hogy a közérdeklődésre számot tartó iratok dokumentumok hozzáférhetősége, kutathatósága közérdek. Az Alkotmánybíróság a már hivatkozott 34/1994. (VI. 24.) AB határozatban a Magyar Dolgozók Pártja (MDP) és Magyar Szocialista Munkáspárt (MSZMP) szerveinek iratai állami tulajdonba vétele kapcsán megállapítja, hogy ezen iratok és dokumentumok a személyes adatok mellett számos közérdekű adatot tartalmaznak, a jelenkori történeti kutatások nélkülözhetetlen forrásai közé tartoznak. Az állami tulajdonba vételt tehát az indokolta, hogy az MDP és az MSZMP 1948 és 1989 között állampártként működött, a párdöntések egyben állami döntések voltak.

Az alapvető jogok biztosaként nem feladatom annak megítélése vagy értékelése, hogy a Politikatörténeti Intézet tulajdonában és kezelésében lévő levéltári anyagokhoz kapcsolódó szervezetek és pártok *milyen mértékben vettek részt a közhatalom gyakorlásában*, így az sem, hogy ezek az iratok milyen közérdekű adatokat tartalmaznak, államosításuk kapcsán fennáll-e olyan közérdek, mint a közhatalmat gyakorló pártok iratai esetében. Megítélésem szerint azonban a Politikatörténeti Intézet levéltára – mint nyilvános magánlevéltár – azzal, hogy levéltári anyagából a közlevéltárakra vonatkozó rendelkezések szerint tájékoztatást nyújt, adatokat szolgáltat, iratokat kölcsönöz és anyagában a kutatást ingyenesen lehetővé teszi, eleget tesz a hozzáférhetőség, a kutathatóság közérdekű követelményének. Az Alkotmánybíróság a már hivatkozott 1116/B/1995. AB határozatban – a közokiratok őrzése kapcsán – megállapította, hogy az Lvt. megfelelő garanciákat tartalmaz arra, hogy a nyilvános magánlevéltárak hasonló védelmet és hasonló nyilvánosságot biztosítsanak a levéltári anyagnak, mint a közlevéltárak. Az Lvt.-ben biztosított garanciák eleget tesznek az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében rögzített jogállamiság követelményének.

8. A hivatkozott alkotmánybírói gyakorlat alapján az Lvt. 35. § (8) bekezdésével elrendelt állami tulajdonba vonás több szempontból is kifogásolható Alaptörvény XIII. cikk (1) és (2) bekezdése alapján. Álláspontom szerint az alkotmányos tulajdonvédelem – az alkotmánybírói gyakorlat nyomán – ezekre az állami tulajdonba vont iratokra, mint speciális tulajdoni tárgyakra is kiterjed, azok ugyanis vagyoni értékkel is rendelkeznek. Forgalomképtelenségük okán ugyan konkrétan nehezen meghatározható, hogy ezek az iratok pontosan milyen pénzben kifejezhető értéket jelentenek, de pusztán adatnál bizonyosan többek: olyan maradandó értékű és eredeti iratok, melyek a történelmi múlt kutatásához, megismeréséhez, megértéséhez nélkülözhetetlenek, és olyan adatokat tartalmaznak, melyek más forrásból nem vagy csak részlegesen megismerhetők, így eszmei értéket bizonyosan képviselnek.

Amennyiben pedig az állami tulajdonba vont iratokra kiterjed a tulajdonvédelem, akkor vizsgálni kell, hogy az Alaptörvény XIII. cikk (2) bekezdésében foglaltaknak megfelelően a közérdekű cél megvalósulása érdekében arányos, továbbá a nyilvánosság biztosítása szempontjából feltétlenül szükséges-e a levéltári anyagok állami tulajdonba vétele (kivételesség), valamint sor került-e a tulajdonos kompenzálására. Tekintettel a 7. pontban kifejtettekre, már a közérdek fennállása is kétséges, hiszen az állami tulajdonba vonás nem biztosítaná jobban az ott kifejtett közérdekű célok elérését. Amennyiben azonban az Alkotmánybíróság mérlegelése szerint mégis fennállna a szabályozás közérdekű célja, a jogalkotó által választott megoldás akkor sem felelne meg az arányosság, illetve a kivételesség követelményének. Amennyiben a jogalkotó további lépéseket kívánna tenni e közérdekű cél még teljesebb megvalósítása érdekében, akkor kötelessége a cél eléréséhez

⁹ 1116/B/1995. AB határozat

szükséges legyenyhébb eszközt választania, a tulajdonjog elvonásával csak kivételes esetben élhet. Ezzel kapcsolatban fontosnak tartom megjegyezni, hogy az ügy tárgyát képező dokumentumok egyediek, eszmei értékkel bírnak, a bennük foglalt információkról, adatokról ugyanakkor másolat készíthető. Mint ahogy azt fentebb már kifejtettem, a maradandó értékű iratok fennmaradását szolgálják az Lvt.-nek a védetté nyilvánításra vonatkozó rendelkezései.

Álláspontom szerint az Alaptörvény XIII. cikk (2) bekezdése szempontjából súlyos alkotmányossági aggályt vet fel, hogy a törvényalkotó nem rendelkezett a tulajdonos kártalanításáról: a törvénymódosítás ugyanis semmilyen rendelkezést nem tartalmaz a tulajdonelvonás kompenzációjára vonatkozóan, annak ellenére, hogy az Alkotmánybíróság gyakorlata értelmében nemcsak az ingatlan tulajdon esetén alkotmányi követelmény a teljes, azonnali és feltétlen kártalanítás. Az Lvt. 35. § (8) bekezdésében foglalt automatikus és teljes tulajdonelvonás esetében tehát – egyes iratok kapcsán legalábbis – kétséges a közérdek léte, nem érvényesül az arányosság és a kivételesség követelménye, valamint a teljes, feltétlen és azonnali kártalanítás. Ezek azok a feltételek, amelyek a rendelkezés alkotmányosságát megalapoznák, így ezek hiányában sérül a tulajdonhoz való jog.

9. Az Alaptörvény X. cikk (1) bekezdése kinyilvánítja, hogy Magyarország biztosítja a tudományos kutatás szabadságát. Ahogyan arra az indítványomban már utaltam, jelen pillanatban a Politikatörténeti Intézet biztosítja az említett iratok, mint lényeges történelmi információk hozzáférhetőségét és kutathatóságát bárki számára. Az iratanyag állami tulajdonba vonása – megfelelő garanciális szabályok hiányában – nemcsak a panaszos tulajdonhoz való joga, hanem a tudományos kutatás szabadsága szempontjából is aggályos.

A Politikatörténeti Intézet Tudományos Osztálya elsősorban Magyarország 19-20. századi köztörténetével és a baloldali mozgalmak történetével foglalkozik. A kutatások az intézet tudományos munkatársainak szakterületei köré csoportosulnak, egyes témáknál külső kutatók és fiatal ösztöndíjasok bevonásával. Az intézet történeti és társadalomelméleti kutatásokat végez, nyilvános vitákat, konferenciákat szervez, kiadványokat szerkeszt, az általa kezelt levéltári anyag tematikus feldolgozását végzi, vagyis nemzeti értéket képviselő dokumentumok közcélú hasznosítását. A kutatások eredményeinek közzététele érdekében önálló könyvkiadót is működtet. Mindemellett a Politikatörténeti Intézet levéltára és könyvtára minden érdeklődő számára szabadon hozzáférhető. Mindezzel maradéktalanul eleget tesz az Lvt. közlevéltárakra vonatkozó garanciális követelményeinek.

Az iratok a Magyar Országos Levéltárban való elhelyezése nem eredményezi azt, hogy azok szélesebb kör számára, illetve a korábbinál könnyebb feltételekkel válnának kutathatóvá. Az eredeti iratoknak a nyilvános magánlevéltárból történő kivonása – a hozzáférés lehetőségének szűkülése esetén – a tudományos kutatáshoz való jogot is korlátozhatja. Ennek pedig egyfelől nem látható a világos alkotmányos indoka, legitim célja, másfelől pedig nem igazolt, hogy mindez elkerülhetetlenül szükséges volna.

A fentiekben kifejtett érveim alapján, álláspontom szerint a köziratokról, a közlevéltárakról és a magánlevéltári anyag védelméről szóló 1995. évi LXVI. törvény 35. § (8) bekezdése ellentétes az Alaptörvény XIII. cikk (1) és (2) bekezdésével, mivel sérti a tulajdonjog elvonásával kapcsolatos alkotmányi garanciákat, valamint az Alaptörvény X. cikk (1) bekezdésével, mivel legitim cél nélkül és szükségtelenül korlátozza, nehezíti az iratok kutathatóságát, így annak Alkotmánybíróság általi vizsgálatát és megsemmisítését kérem.

Budapest, 2012. november 26.

Üdvözlettel:

Prof. Dr. Szabó Máté

