

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 23/2022. (X. 19.) AB HATÁROZATA

a közgyűjteményekben őrzött vitatott tulajdonú kulturális javak visszaadásának rendjéről szóló 449/2013. (XI. 28.) Korm. rendelet hatályon kívül helyezéséről és az azzal összefüggő átmeneti rendelkezésekről szóló 22/2019. (II. 25.) Korm. rendelet 2. §-a alaptörvény-ellenességének megállapításáról, megsemmisítéséről, valamint alkalmazási tilalmának elrendeléséről

Az Alkotmánybíróság tanácsa jogszabály alaptörvény-ellenességének megállapítására irányuló bírói kezdeményezés tárgyában meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a közgyűjteményekben őrzött vitatott tulajdonú kulturális javak visszaadásának rendjéről szóló 449/2013. (XI. 28.) Korm. rendelet hatályon kívül helyezéséről és az azzal összefüggő átmeneti rendelkezésekről szóló 22/2019. (II. 25.) Korm. rendelet 2. §-a alaptörvény-ellenes – sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését – ezért azt megsemmisíti.

2. A közgyűjteményekben őrzött vitatott tulajdonú kulturális javak visszaadásának rendjéről szóló 449/2013. (XI. 28.) Korm. rendelet hatályon kívül helyezéséről és az azzal összefüggő átmeneti rendelkezésekről szóló 22/2019. (II. 25.) Korm. rendelet 2. §-a a Kúria előtt a Kfv.IV.37.144/2022. szám alatt folyamatban lévő ügyben nem alkalmazható.

Az Alkotmánybíróság e határozatát a Magyar Közlönyben közzé kell tenni.

I n d o k o l á s

I.

- [1] 1. A Kúria felülvizsgálati tanácsa (a továbbiakban: indítványozó) az előtte Kfv.IV.37.144/2022. szám alatt folyamatban lévő, közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatára irányuló perben az eljárást a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény 126. § (1) bekezdés *b)* pontja alapján hivatalból felfüggesztette, és a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény 34. § *b)* pontja alapján kezdeményezte, hogy az Alkotmánybíróság az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *b)* pontja és az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 25. §-a alapján a közgyűjteményekben őrzött vitatott tulajdonú kulturális javak visszaadásának rendjéről szóló 449/2013. (XI. 28.) Korm. rendelet (a továbbiakban: R1.) hatályon kívül helyezéséről és az azzal összefüggő átmeneti rendelkezésekről szóló 22/2019. (II. 25.) Korm. rendelet (a továbbiakban: R2.) 2. §-a alaptörvény-ellenességét állapítsa meg, azt semmisítse meg, továbbá mondja ki, hogy az R2. 2. §-a a Kúria előtt folyamatban lévő Kfv.IV.37.144/2022. számú ügyben nem alkalmazható.
- [2] Az indítványozó előadta továbbá, hogy amennyiben az Alkotmánybíróság az R2. 2. §-ának megsemmisítésére vonatkozó indítvánnyal nem ért egyet, akkor fontolja meg – az Abtv. 46. § (3) bekezdése alapján – az R2. 2. § alkalmazása során azon alkotmányos követelmény megállapítását, hogy a kifogásolt rendelkezés nem alkalmazható akkor, ha a restitúciós eljárás az R2. hatálybalépésekor azért volt folyamatban, mert a hatóság a közigazgatási eljárásban az ügyintézési határidőt túllépte.
- [3] 2. Az alapügy lényege és a releváns jogszabályok tartalma az alábbiak szerint foglalható össze.
- [4] 2.1. Az alapügy I. rendű, II. rendű és III. rendű felperesei (a továbbiakban együtt: felperesek) magánszemélyek, akik az R1. alapján 2018. szeptember 26. napján kérelmet nyújtottak be a Magyar Nemzeti Vagyongazdálkodási Zártkörűen működő Részvénytársasághoz (a továbbiakban: MNV Zrt.) a Szépművészeti Múzeum (a továbbiakban: múzeum) gyűjteményébe tartozó két táblakép kiadása iránt. Az alapügy alperese az állami vagyon kezeléséért felelős építési és beruházási miniszter.

- [5] A kérelem benyújtásakor a muzeális intézményekről, a nyilvános könyvtári ellátásról és a közművelődésről szóló 1997. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Kulttv.) 4/A. §-a szerint „[a]z állami vagy helyi önkormányzati fenntartású közgyűjteményben őrzött olyan kulturális javakat, amelyek állami tulajdonjogának fennállása minden kétséget kizáró módon 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.”
- [6] Az R1. a közgyűjteményekben őrzött vitatott tulajdonú kulturális javak visszaadásának részletszabályait tartalmazta, mint a Kulttv. végrehajtási rendelete. Az R1. 4. § (4) és (6) bekezdései részletezték a Kulttv. 4/A. §-át. Előbbi az igénylő számára kedvező döntés feltételeit határozta meg: „Ha az összesítés alapján megállapítható, hogy a rendelkezésre álló adatok és egyéb bizonyítékok szerint a vagyontárgyon nem keletkezett jogszerű módon állami tulajdonjog vagy az állami tulajdonjog keletkezése kétséget kizáró módon nem bizonyítható, a miniszter – az állami vagyon felügyeletéért felelős miniszternek a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény 3:405. § (2) bekezdése alapján kiadott meghatalmazása alapján – 30 napon belül megállapítja a vagyontárgyra vonatkozó állami tulajdonjog fennállásának hiányát, és döntést hoz a vagyontárgynak az igénylő részére történő visszaadásáról.” E szakasz (6) bekezdése pedig az igény elutasításnak feltételeit rögzítette: „Ha az összesítés alapján megállapítható, hogy a rendelkezésre álló adatok és egyéb bizonyítékok szerint az igényelt vagyontárgy állami tulajdona jogszerűen keletkezett és az igénylés idején is fennáll, a miniszter – az állami vagyon felügyeletéért felelős miniszternek a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény 3:405. § (2) bekezdése alapján kiadott meghatalmazása alapján – ezt 30 napon belül megállapítja és az igényt elutasítja, továbbá arról az állami tulajdonjog gyakorlóját tájékoztatja.”
- [7] 2.2. A restitúciós eljárásra vonatkozó jogszabályok az alperes jogelődjének eljárása alatt megváltoztak.
- [8] 2019. február 26. napján hatályba lépett az R1.-et hatályon kívül helyező és az azzal összefüggő átmeneti rendelkezéseket is tartalmazó R2., amelynek 2. §-a szerint az R1. hatályvesztésekor folyamatban lévő és a megismételt eljárásokat az R2. 3–5. §-a szerint kell lefolytatni. E szakaszokban foglalt rendelkezések közül kiemelendő a 3. § (1) bekezdése, amely szerint „[a] Magyar Nemzeti Vagyonkezelő Zártkörűen működő Részvénytársaság (a továbbiakban: állami tulajdonjog gyakorlója) az igénylő által előterjesztett okiratokat és egyéb bizonyítékokat megvizsgálja. Ennek során azokat a tényeket és körülményeket veszi figyelembe, amelyek alapján az igénylő tulajdonjoga kétséget kizáróan bizonyítható.” Ugyancsak releváns az alapügy vonatkozásában az R2. 4. § (3) bekezdése, amely értelmében „[h]a az összesítés alapján megállapítható, hogy az igénylő kérelme az igényelt vagyontárgy vonatkozásában a) kétséget kizáróan megalapozott, a miniszter 15 napon belül dönt a vagyontárgynak az igénylő részére történő visszaadásról, vagy b) nem megalapozott, a miniszter dönt az igény elutasításáról az állami vagyon felügyeletéért felelős miniszternek a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény 3:405. § (2) bekezdése alapján kiadott meghatalmazása alapján.”
- [9] Az egyes törvényeknek az épített és a természeti környezet védelmével, valamint a kulturális örökségvédelemmel összefüggő módosításáról szóló 2019. évi LXIV. törvény (a továbbiakban: Módtv.) 2019. július 16. napján a Kulttv. 4/A. §-át úgy módosította, hogy „[á]llami 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”.
- [10] 2.3. Az alperes a 2020. július 14. napján kelt MHF/305/5 (2020) számú határozatában a felperesek igényét elutasította. Indokolásában megállapította, hogy a felperesek kérelme kétséget kizáró módon nem megalapozott, nem bizonyított, hogy a táblaképek id. Batthyány Iván tulajdonában álltak, továbbá az sem, hogy a táblaképek a múzeumban letétként voltak elhelyezve és a felperesek örökösai jogállása sem volt igazolható.
- [11] 2.4. A felperesek keresetükben hivatkoztak arra, hogy az alperes az egyik festmény esetében 1 év 6 hónappal, a másik festmény kapcsán pedig 1 év 6 hónap 3 nappal túllépte az R1. 3. és 4. §-ában meghatározott ügyintézési határidőket. Ha az R1. szerinti ügyintézési határidőket megtartották volna, akkor még az R2. hatálybalépése – 2019. február 26. napja – előtt, az R1. alapján kellett volna a döntést meghozni. Az, hogy az alperes jelentősen túllépte az ügyintézési határidőt, az ügy érdemére kiható lényeges eljárási szabálysértés, mert ezzel és az igényérvényesítésüket megnehezítő, folyamatban lévő ügyekben alkalmazandó R2.-vel a perbeli helyzetük terhesebbé vált.
- [12] Az alperes védirta szerint a felperesek bizonyítási kötelezettsége az R2. hatálybalépésével nem vált terhesebbé.

- [13] Az elsőfokú bíróság a felperesek keresetét elutasította, és megállapította, hogy bár az alperes az ügyintézési határidőt túllépte, az nem hatott ki az ügy érdemére, mert az eljárás elhúzódása miatt a folyamatban lévő eljárásokra is alkalmazandó R2. alapján kellett az alperesnek a felperesek restitúciós igényét elbírálnia, nem alapíthatta a döntését az időközben hatályon kívül helyezett R1. szabályaira. Kifejtette, hogy az R2. 3. §-ának (1) bekezdésében előírt bizonyítási rend, elhagyva az állami tulajdon jog vizsgálatára irányuló rendelkezést, továbbra is azt tette a vizsgálat tárgyává, hogy a felpereseknek az állammal szembeni tulajdoni igénye igazolható-e. Az elsőfokú bíróság szerint az R2. a folyamatban lévő ügyekben való alkalmazása nem befolyásolta a felperesek eljárásjogi pozícióját, nem tette azt terheesebbé, ezért az ügyintézési határidő túllépése nem hatott ki az ügy érdemére.
- [14] 2.5. A felperesek a jogerős ítélettel szemben előterjesztett felülvizsgálati kérelmükben kifogásolták, hogy a bizonyítási teher megfordítása jogsérelmet okozott számukra. Ezt arra alapozták, hogy az alperes nem döntött kérelmükről határidőben, az R2. alkalmazása során pedig már nem az államnak, hanem az igénylőnek kell kétséget kizáróan bizonyítania, hogy jogszerű eljárásban szerzett tulajdont, az R1. szabályai szerint elegendő lett volna annak valószínűsítése is. Ezt a bizonyítási teher megfordításaként értékelték.
- [15] Az alperes vitatta, hogy az R2. hatálybalépésével terheesebbé vált volna a felperesek helyzete, mert az R1. is hármas bizonyítási kötelezettséget írt elő. Az R1. szerinti eljárásban a felpereseknek bizonyítaniuk kellett a saját tulajdonjogukat, és ehhez képest kellett az állami tulajdon hiányát vizsgálni. A felpereseknek az R1. szerinti eljárásban is csak akkor volt kiadható az általuk igényelt vagyontárgy, ha tulajdonjoguk bizonyított volt. Álláspontja szerint a felperesek alaptalanul állítják, hogy az eljárás elhúzódása megnehezítette volna számukra a bizonyítást, mert szabadon előadhatták észrevételeiket, okirati bizonyítékokat csatolhattak, bizonyítási indítványokat terjeszthettek elő. A bizonyítási teher megfordulásával kapcsolatban hivatkozott arra, hogy a jogalkotó az R1. szabályozását kifejezetten *ex gratia* jelleggel alkotta meg, abból a méltányossági szempontból, hogy a potenciális, igényükért tulajdoni pert nem indított, de magukat tulajdonosnak tekintő személyek a közgyűjteményekben található vitatott tulajdonú kulturális javak birtokbavételét kezdeményezhessék tulajdoni perek nélkül, a tulajdonjogi igényük elbírálását mellőzve.
- [16] 3. Az indítvány szerint az R2. 2. §-a sérti a hátrányos visszaható hatályú jogalkotásnak az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből levezetett tilalmát, alkalmazása a Kfv.IV.37.144/2022. számú ügyben sérti az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdését és XXVIII. cikk (1) bekezdését.
- [17] 3.1. A visszaható hatályú jogalkotás tilalma vonatkozásában az indítvány szerint annak van jelentősége, hogy az igénylő szempontjából az R2. szabályai terheesebbek, mint az R1. rendelkezései voltak, mert míg korábban az állami tulajdon fennállását kellett kétséget kizáróan bizonyítani az állami tulajdon jog gyakorlójának, addig az új szabályok szerint már az igénylőnek kell ugyanilyen bizonyossággal a tulajdonjogát alátámasztani. Az R2. tehát az R1.-gyel ellentétben az igénylés sikeréhez nem a tulajdonosi – illetve örökös – minőség bizonyítékokkal történő valószínűsítését, hanem annak kétséget kizáró megalapozottságát igényli. Az indítványozó álláspontja szerint a rendes bírósági gyakorlat a kétséget kizáró bizonyítási szint a büntetőjogi bizonyítással azonos bizonyosságot kíván meg. Az indítványozó a fentiek alapján arra a következtetésre jut, hogy az R2. 2. §-ában megfogalmazott átmeneti rendelkezés nem pusztán egy eljárásjogi szabály folyamatos ügyekben való alkalmazását írja elő, hanem az eljárás során alkalmazandó, új, a korábbtól eltérő, a korábbinál terheesebb anyagi jogi jellegű feltételek alkalmazását kívánja meg.
- [18] Az indítványozó az Alkotmánybíróság gyakorlatára hivatkozással arra is utalt, hogy akkor is megállapítható a visszamenőleges hatályú jogalkotás, ha ugyan a hatályba lépés nem visszamenőlegesen történt, de a rendelkezés ettől függetlenül utólag, visszamenőlegesen megváltoztatja a múltban létrejött jogviszonyok megítélését.
- [19] Mivel egy folyamatban lévő restitúciós ügyben annak megindításakor hatályban lévő szabályok az igénylőre kedvezőbbek voltak, mint az igény elbírálásakor hatályos szabályok, az indítványozó szerint a támadott rendelkezés a visszaható hatályú jogalkotás tilalmába ütközik.
- [20] Az indítvány szerint annak is van jelentősége, hogy az alperes az ügyintézési határidőt többszörösen túllépve hozta meg döntését. Álláspontja szerint az R1. szerinti ügyintézési határidő az egyik táblakép tekintetében 2019. február 18. napján, a másik táblakép vonatkozásában pedig 2019. február 19. napján járt le. Az igénylők

számára hátrányosabb feltételrendszert tartalmazó, 2019. február 26. napján hatályba lépett R2.-t éppen azért kellett az alapügyben alkalmazni, mert az alperes a jogszabály által előírt határidőt nem tartotta be.

- [21] 3.2. Az indítvány szerint az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésében foglalt tisztességes hatósági eljáráshoz való joggal ellentétes, hogy az R2. rendelkezéseit alkalmazni kell azon folyamatban lévő ügyekben, amelyekben az ügyintézési határidő túllépése miatt maradt folyamatban az eljárás, mivel ez kiüresíti ezen alapjog részét képező észszerű döntéshez való jogot.
- [22] 3.3. Az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében foglalt tisztességes bírósági eljáráshoz való jog sérelmét azért állította az indítványozó, mert álláspontja szerint a támadott jogszabályi rendelkezés elvonja az ítélező bíróság azon lehetőségét, hogy a peresített igényekről érdemi döntést hozhasson. Értelmezésében e követelmény sérül akkor, ha a bíróságnak olyan jogszabályt kell alkalmaznia, ami a visszamenőleges hatályú (hátrányos) jogalkotás tilalmába ütközik.
- [23] 4. Az igazságügyi miniszter *amicus curiae* beadványában kifejtette a szabályozási környezettel és az indítvánnyal kapcsolatos álláspontját. Utalt arra, hogy az adott esetben ex gratia jellegű szabályozásról van szó, és az Alaptörvény P) cikke alapján a nemzeti vagyon körébe tartozó kulturális értékek védelme az állam feladata. Álláspontja szerint továbbá az új anyagi jogi szabályozási keret nem tette terheesebbé az igénylők helyzetét.

II.

- [24] 1. Az Alaptörvény érintett rendelkezései:

„B) cikk (1) Magyarország független, demokratikus jogállam.”

„XXIV. cikk (1) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.”

„XXVIII. cikk (1) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt bármely vádat vagy valamely perben a jogait és kötelezettségeit törvény által felállított, független és pártatlan bíróság tisztességes és nyilvános tárgyaláson, ésszerű határidőn belül bírálja el.”

- [25] 2. A Kulttv. restitúciós igény bejelentése és 2019. július 15. napja között hatályos rendelkezése:

„4/A. § Az állami vagy helyi önkormányzati fenntartású közgyűjteményben őrzött olyan kulturális javakat amelyek állami tulajdonjogának fennállása minden kétséget kizáró módon nem igazolható, az e törvény felhatalmazása alapján kiadott kormányrendeletben meghatározott eljárás eredményeként térítésmentesen ki kell adni annak a személynek, aki az adott, kulturális javak körébe tartozó tárgyra vonatkozó tulajdonjogát megfelelően valószínűsíti.”

- [26] A Kulttv. érintett, 2019. július 16. napja után hatályos rendelkezése:

„4/A. § 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.”

- [27] 3. Az R1. a restitúciós igény bejelentése és 2019. február 19. napja között hatályos rendelkezései:

„1. § (3) Az igénylőnek a vagyontárgyra vonatkozó tulajdonjogát fennállónak kell tekinteni, ha a vagyontárgy korábbi tulajdonosának tulajdonjogát megfelelő bizonyítékokkal valószínűsíti, feltéve, hogy a korábbi tulajdonoshoz fűződő jogutódi minőségét is okirati bizonyítékkal (bírósági vagy közjegyzői határozattal) bizonyítja, ennek hiányában megfelelően valószínűsíti.”

„3. § (1) Az 1. § (1) bekezdése szerinti adatbeszerzés az igénylő által benyújtott iratokra, egyéb bizonyítékokra, valamint az adott vagyontárgyat őrző közgyűjtemény rendelkezésére álló adatokra terjed ki.

(2) Az állami tulajdonjog gyakorlója az igény bejelentését követő 3 napon belül megkeresi az érintett közgyűjteményt, amely 30 napon belül szolgáltatja az igényelt, őrzésében lévő vagyontárgyak listáját, az azokra vonatkozó, a kezelésében lévő – továbbá, ha a közgyűjtemény tudomása szerint más közgyűjtemény további bizonyítékokkal rendelkezik, az ezektől beszerzett –, az állami tulajdonjog fennállását bizonyító, vagy az őrzés ettől eltérő egyéb jogcímeire vonatkozó iratokat.

(3) Ha az igényt a közgyűjteménynél jelentik be, a közgyűjtemény az állami tulajdonjog gyakorlójának haladéktalanul megküldi az igénylést és az igénylő által előterjesztett bizonyítékokat, valamint az igénynek a közgyűjteményhez történt beérkezésétől számított 30 napon belül szolgáltatja az állami tulajdonjog gyakorlója részére a (2) bekezdésben meghatározott adatokat.”

„4. § (1) Az állami tulajdonjog gyakorlójának azokat a tényeket és körülményeket kell feltárnia, amelyek alapján eldönthető, hogy kétséget kizáróan bizonyítható-e, hogy a vagyontárgy állami tulajdonjoga jogszerű eljárás keretében keletkezett, és az állam tulajdonjoga az igénylés időpontjában is fennáll, vagy az más jogcímen és körülmények között került a közgyűjtemény őrzetébe.

(2) Az állami tulajdonjog gyakorlója az 1. § (1) bekezdésében meghatározott eljárásban a 3. § (1) bekezdésében beszerzett adatokról, valamint az általa kezelt adatokról összesítést készít, amelyet az igény kézhezvételétől számított 63 napon belül a kulturális örökség védelméért felelős miniszter (a továbbiakban: miniszter) részére megküld. Az összesítésben – a 3. § (1) bekezdésében foglaltakon túl – a vagyontárgy történetére vonatkozóan feltárható szakirodalmi adatok is feltüntethetők. Ha a megküldés határidejéig a közgyűjtemény nem szolgáltatja az állami tulajdonjog gyakorlója részére a 3. § (2) bekezdésében meghatározott adatokat és emiatt ezeket nem volt mód az összesítésben szerepeltetni, az ennek tényéről szóló tájékoztatást az állami tulajdonjog gyakorlója az összesítésben feltünteti.

(3) Ha a miniszter az összesítést nem tartja a döntéshozatal megalapozása szempontjából alkalmasnak, illetve elegendőnek, 15 napos határidővel a 3. §, valamint az (1) és (2) bekezdés szerinti adatok kiegészítését írhatja elő.

(4) Ha az összesítés alapján megállapítható, hogy a rendelkezésre álló adatok és egyéb bizonyítékok szerint a vagyontárgyon nem keletkezett jogszerű módon állami tulajdonjog vagy az állami tulajdonjog keletkezése kétséget kizáró módon nem bizonyítható, a miniszter – az állami vagyon felügyeletéért felelős miniszternek a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény 3:405. § (2) bekezdése alapján kiadott meghatalmazása alapján – 30 napon belül megállapítja a vagyontárgyra vonatkozó állami tulajdonjog fennállásának hiányát, és döntést hoz a vagyontárgynak az igénylő részére történő visszaadásáról.

(5) A visszaadás nem eredményezi a tulajdoni igény eldöntését.

(6) Ha az összesítés alapján megállapítható, hogy a rendelkezésre álló adatok és egyéb bizonyítékok szerint az igényelt vagyontárgy állami tulajdona jogszerűen keletkezett és az igénylés idején is fennáll, a miniszter – az állami vagyon felügyeletéért felelős miniszternek a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény 3:405. § (2) bekezdése alapján kiadott meghatalmazása alapján – ezt 30 napon belül megállapítja és az igényt elutasítja, továbbá arról az állami tulajdonjog gyakorlóját tájékoztatja.”

[28] 4. Az R2. 2019. február 26. napja után hatályos rendelkezései:

„2. § A közgyűjteményekben őrzött vitatott tulajdonú kulturális javak visszaadásának rendjéről szóló 449/2013. (XI. 28.) Korm. rendelet hatályvesztésekor folyamatban lévő és a megismételt eljárásokat a 3–5. § szerint kell lefolytatni.”

„3. § (1) A Magyar Nemzeti Vagyonkezelő Zártkörűen működő Részvénytársaság (a továbbiakban: állami tulajdonjog gyakorlója) az igénylő által előterjesztett okiratokat és egyéb bizonyítékokat megvizsgálja. Ennek során azokat a tényeket és körülményeket veszi figyelembe, amelyek alapján az igénylő tulajdonjoga kétséget kizáróan bizonyítható.

(2) Az állami tulajdonjog gyakorlója az igény bejelentését követő 10 napon belül megkeresi az érintett közgyűjteményt, továbbá a Magyar Nemzeti Levéltárat, amely 30 napon belül szolgáltatja az igényelt, őrzésében lévő vagyontárgyak listáját, az azokra vonatkozó, a kezelésében lévő – továbbá, ha a közgyűjtemény tudomása

szerint más közgyűjtemény további bizonyítékokkal rendelkezik, az ezektől beszerzett –, az állami tulajdonjog fennállását bizonyító vagy az őrzés ettől eltérő egyéb jogcímére vonatkozó iratokat.

(3) Ha az igénylő állampolgárságától való megfosztására és vagyona elkobzására az eljárás során adat merül fel, akkor az állami tulajdonjog gyakorlója az illetékes kormányhivatalt is megkeresi a szükséges okiratok beszerzése érdekében.”

„4. § (1) Az állami tulajdonjog gyakorlója az igénylő által előterjesztett okiratokról, valamint egyéb bizonyítékokról és a 3. § (2) és (3) bekezdésében beszerzett adatokról, valamint az általa kezelt adatokról összesítést készít, amelyet az igény kézhezvételétől számított 100 napon belül a kulturális örökség védelméért felelős miniszter (a továbbiakban: miniszter) részére megküld. Az összesítésben – a 3. §-ban foglaltakon túl – a vagyontárgy történetére vonatkozóan feltárható szakirodalmi adatok is feltüntethetők. Ha a megküldés határidejéig a közgyűjtemény nem szolgáltatta az állami tulajdonjog gyakorlója részére a 3. § (2) bekezdésében meghatározott adatokat, és emiatt ezeket nem volt mód az összesítésben szerepeltetni, ennek tényét az állami tulajdonjog gyakorlója az összesítésben feltünteti.

(2) Ha a miniszter az összesítést nem tartja alkalmasnak, illetve elegendőnek a döntés meghozatalához, 30 napos határidővel a 3. §, valamint az (1) bekezdés szerinti adatok kiegészítését írhatja elő.

(3) Ha az összesítés alapján megállapítható, hogy az igénylő kérelme az igényelt vagyontárgy vonatkozásában a) kétséget kizáróan megalapozott, a miniszter 15 napon belül dönt a vagyontárgynak az igénylő részére történő visszaadásáról, vagy

b) nem megalapozott, a miniszter dönt az igény elutasításáról

az állami vagyon felügyeletéért felelős miniszternek a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény 3:405. § (2) bekezdése alapján kiadott meghatalmazása alapján.

(4) A (3) bekezdés a) pontja szerinti visszaadás nem eredményezi a tulajdonjogi igény eldöntését.

(5) A (3) bekezdés b) pontja szerinti döntést követően a vagyontárgy a közgyűjtemény őrzésében marad. Az igény elutasítása nem akadályozza annak, hogy az igénylő a vagyontárgyra vonatkozó tulajdoni igényének érvényesítése és a vagyontárgy kiadása iránt a bíróságnál keresetet terjesszen elő.”

III.

- [29] 1. Az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozó ügyeket az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdésének a)–g) pontjai sorolják fel. Az Alkotmánybíróság – az Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdésének megfelelően – az Alaptörvény védelmének legfőbb szerveként alkotmányos kötelezettségeit hatáskörei gyakorlása folytán teljesíti [3136/2013. (VII. 2.) AB végzés, Indokolás [7]]. Ennek során nemcsak az eljárásait kezdeményező indítványok jogalapját köteles vizsgálni, de nem mellőzheti annak vizsgálatát sem, hogy az egyes indítványok formája és tartalma megfelel-e az Alaptörvényben szabályozott típuskényszernek, továbbá a törvényi feltételeknek [3058/2015. (III. 31.) AB végzés (a továbbiakban: Abv.), Indokolás [9]].
- [30] 2. Az Alkotmánybíróság ezért elsőként azt vizsgálta, hogy a bírói indítvány megfelel-e az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdésében, valamint az Abtv. 25. § (1) bekezdésében, 51. §-ában, 52. § (1) bekezdésében, 52. § (1b) bekezdés a)–f) pontjában, továbbá az 52. § (4)–(6) bekezdésében foglalt formai és tartalmi követelményeknek.
- [31] 2.1. Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés b) pontja és az Abtv. 25. § (1) bekezdése értelmében az Alkotmánybíróság a bírói kezdeményezés alapján folytatott egyedi normakontroll hatáskörében eljárva jogszabály alaptörvény-ellenességét vizsgálhatja meg. E követelménynek – az Alaptörvény T) cikk (2) bekezdésére tekintettel – az R2. 2. §-ával szemben előterjesztett indítvány megfelel.
- [32] 2.2. Az Abtv. 25. § (1) bekezdése értelmében az egyedi normakontroll eljárásnak további két – egymással összefüggő – feltétele, hogy a bírói kezdeményezés ténybeli alapja a bíró előtt folyamatban lévő egyedi ügy legyen, és a kezdeményezésnek ebben az ügyben alkalmazandó jogszabály vizsgálatára kell irányulnia [3112/2014. (IV. 17.) AB végzés, Indokolás [3]]. Az Alkotmánybíróság konzekvens gyakorlata szerint az „eljáró bíró tehát csak azon jogszabály, illetve jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességének megállapítására tehet indítványt, melyet a konkrét ügy elbírálása során kifejezetten alkalmaznia kell(ene). Ebből következően alapvető feltétel a támadott norma és a folyamatban lévő egyedi ügy közötti közvetlen összefüggés. Amennyiben a bírói

kezdeményezés olyan jogszabályt vagy jogszabályi rendelkezést támad meg az Alkotmánybíróság előtt, mely az előtte folyamatban lévő (az Alkotmánybírósághoz fordulás miatt felfüggesztésre került) ügygel nem áll összefüggésben, annak elbírálása során nyilvánvalóan nem kerül alkalmazásra, akkor érdemi alkotmányossági vizsgálatnak nincs helye [...]” (Abv., Indokolás [22]).

- [33] Az R2. 2. §-a értelmében az R2.-t a hatálybalépésekor folyamatban lévő hatósági eljárásban alkalmazni kell, ezért annak figyelembevétele és alkalmazása nem mellőzhető közigazgatási határozatot felülvizsgáló perben és az ahhoz kapcsolódó felülvizsgálati eljárásban. Minthogy az alapügy hatósági szakasza folyamatban volt az R2. hatálybalépésekor, azt az alperes jogelődje alkalmazta. Az alperes jogelődjének határozatával szemben előterjesztett kereset nyomán indult közigazgatási perben és az azt követő felülvizsgálati eljárásban is alkalmazandó norma az indítvánnyal támadott jogszabályi rendelkezés.
- [34] 3. Az Abtv. 52. § (1) bekezdése szerint az indítványnak határozott kérelmet kell tartalmaznia. Az indítványozó megjelölte azt az alaptörvényi [24. cikk (2) bekezdés *b*) pont], illetve a törvényi rendelkezést [Abtv. 25. § (1) bekezdés], amely megállapítja az Alkotmánybíróság hatáskörét az indítvány elbírálására [Abtv. 52. § (1b) bekezdés *a*) pont]. Az indítványozó előadta az eljárás megindításának indokait [Abtv. 52. § (1b) bekezdés *b*) pont]. Az indítványozó megjelölte az Alkotmánybíróság által vizsgálandó jogszabályi rendelkezést [Abtv. 52. § (1b) bekezdés *c*) pont], és az Alaptörvény sérülni vélt rendelkezéseit [Abtv. 52. § (1b) bekezdés *d*) pont].
- [35] Az Abtv. 52. § (1b) bekezdés *e*) pontja értelmében az indítványnak indokolást kell tartalmaznia arra nézve, hogy a sérelmezett jogszabályi rendelkezés miért ellentétes az Alaptörvény megjelölt rendelkezésével. A kezdeményezés e követelménynek is eleget tesz.
- [36] Az Alkotmánybíróság megállapította továbbá, hogy az indítvány kifejezett kérelmet tartalmaz az Alkotmánybíróság döntésének tartalmára [Abtv. 52. § (1b) bekezdés *f*) pont], mivel az indítványozó az Abtv. 41. § (1) bekezdésében foglaltak szerint kérte a támadott rendelkezések megsemmisítését és egyedi alkalmazási tilalom megállapítását.
- [37] A fentiekre tekintettel az indítvány érdemi elbírálásra alkalmas.

IV.

- [38] A bírói kezdeményezés az alábbiak szerint megalapozott.
- [39] 1. A támadott jogszabályi rendelkezés az indítványozó szerint – többek között – az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamiság elvének részét képező visszaható hatályú jogalkotás tilalmába ütközik, mert egy folyamatban lévő eljárásban rendel alkalmazni egy olyan normát, ami az eljárás megindítását eredményező restitúciós igény bejelentésekor hatályos jogszabályi környezethez képest az igénylőre nézve hátrányosabb feltételrendszer alkalmazását írta elő.
- [40] 2. Az Alkotmánybíróság által megválaszolandó kérdés ezért elsődlegesen az, hogy egy kérelemre indult és folyamatban lévő hatósági ügybe történő olyan jogalkotói beavatkozás, ami az ügyfélre nézve hátrányosabb jogi környezetet teremt, az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésébe ütközik-e. Ehhez a visszaható hatályú jogalkotás tilalmával kapcsolatos alkotmánybírósági gyakorlat áttekintése szükséges.
- [41] 2.1. „Az Alkotmánybíróság a visszaható hatályú jogalkotás tilalmát az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében szereplő jogállamiság elv részét képező jogbiztonság követelményéből vezeti le, elsősorban úgy értelmezve azt, ahogyan a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény 2. § (2) bekezdése tartalmazza e tilalmat: »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.« {10/2014. (IV. 4.) AB határozat, Indokolás [18]}
- Ekképpen az Alkotmánybíróság a visszaható hatályú jogalkotás tilalmával kapcsolatban az alábbi tesztet munkálta ki: a támadott rendelkezések »a hatálybalépésük előtt létrejött jogviszonyokra vonatkoznak-e, és ezekre nézve kötelezettséget állapítanak-e meg, kötelezettséget terhesebbé tesznek-e, vagy jogot korlátoznak-e vagy vonnak-e el, illetve jogellenessé nyilvánítanak-e valamely magatartást {13/2015. (V. 14.) AB határozat, Indokolás [56]}« {35/2019. (XII. 31.) AB határozat, Indokolás [27]}. A tesztnek így két eleme van: az első a szabályozás idődimenziójával kapcsolatos, a második a szabályozás hatásával.

- A teszt első elemét az Alkotmánybíróság gyakorlata cizellálta, így a testület kimondta azt is, hogy a tekintetben, hogy »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« {57/1994. (XI. 17.) AB határozat, ABH 1994, 316, 324, megerősíti: Indokolás 3331/2018. (X. 26.) AB határozat, Indokolás [18]}. A teszt második eleméből következően a visszaható hatály tilalma kizárólag a jogalanyok helyzetét elnehezítő (*ad malam partem*) szabályozásra vonatkozik {1/2016. (I. 29.) AB határozat, Indokolás [55]} {3042/2021. (II. 19.) AB határozat, Indokolás [72]–[74]}.
- [42] Az előbbiekkal azonosan határozza meg a 8/2022. (V. 25.) AB határozat (a továbbiakban: Abh.) a visszaható hatályú jogalkotás szempontrendszerét: „Elsődlegesen azt kell megvizsgálni, hogy a korábbihoz képest hátrányos-e a támadott szabály. Amennyiben nem, *ad malam partem* visszaható hatályú jogalkotás *per definitonem* nem állhat fenn. Amennyiben a norma hátrányos, akkor másodlagosan vizsgálendő, hogy az előírás hatályba léptetése visszamenőlegesen történt-e. Igenlő válasz esetében a szabályozás alaptörvény-ellenes. Ha a hatályba léptetés nem visszamenőleges, harmadlagosan azt kell megvizsgálni, hogy a rendelkezés ettől függetlenül utólag, visszamenőlegesen megváltoztatja-e a múltban létrejött – esetleg már le is zárt – jogviszonyok megítélését. Ez ugyanis a visszamenőleges hatályba léptetéshez hasonlóan valódi visszaható hatályú jogalkotást jelent, és alaptörvény-ellenes. Ezzel szemben amennyiben a norma a múltban keletkezett tartós jogviszonyokat kizárólag a jövőre nézve módosítja (azonnali vagy kvázi visszaható hatály), és a beavatkozásnak alkotmányosként elfogadható indoka van, az adott esetben alkotmányos lehet” (Indokolás [19]).
- [43] 3. A fentieket a jelen ügyre vonatkoztatva az alábbiak rögzíthetők.
- [44] 3.1. Összevetve az R1. szerinti szabályozás egészét és a Kulttv.-nek az alapügy felperesei általi restitúciós igény előterjesztésekor hatályos 4/A. §-át az R2. szerinti szabályozással és a Kulttv.-nek az alapügy alperesének határozathozatalakor hatályos 4/A. §-át, megállapítható, hogy
- a restitúciós igény előterjesztésekor hatályos szabályozás (a továbbiakban: korábbi szabályozás) szerint az igénylőnek az igénylés sikeréhez elegendő volt tulajdonosi, illetve örökösi minőségének valószínűsítése, s az állam kvázi ellenbizonyítása abban az esetben vezethetett az igény elutasítására, ha minden kétséget kizáróan tudta igazolni, hogy az állam tulajdonjoga jogszerűen keletkezett;
 - a restitúciós igény elbírálásakor hatályos szabályozás (a továbbiakban: későbbi szabályozás) szerint az igénylés sikeréhez az igénylőnek kétséget kizáróan szükséges bizonyítania tulajdonosi, illetve örökösi minőségét.
- [45] Ezt támasztja alá a Kulttv. korábbi szabályozás szerinti 4/A. §-át beiktató az egyes törvényeknek a közgyűjteményekben őrzött, vitatott tulajdonú kulturális javak visszaadásával összefüggő módosításáról szóló 2013. évi CXCV. törvényhez fűzött általános indokolás következő része is: „az ilyen vagyontárgyakkal kapcsolatos tulajdoni igény esetén elsődlegesen az állami tulajdon fennállását kell megvizsgálni, és ha kétség merül fel az állami tulajdon fennállása tekintetében, e tény visszaadási kötelezettséget eredményez. Alapvető jelentőségű változást eredményez tehát, hogy az állami tulajdonszerzést az ezt állítóknak kell minden kétséget kizáróan bizonyítania. A törvény ezért a tulajdoni reparációt azzal mozdítja elő, hogy ha a közgyűjteményekben őrzött, a kulturális javak körébe tartozó tárgy vagy tárgye gyűttes állami tulajdona kétséget kizáró módon nem igazolható, és az arra tulajdoni igényt formáló személy a tulajdonjogát megfelelő módon valószínűsíti, az állami tulajdon jog gyakorlója megállapíthassa az állami tulajdon hiányát, és erre tekintettel a tulajdonosi minőségét kellően meggyőző módon valószínűsítő személynek azt kiadja (visszaadja).”
- [46] Figyelembe véve azt, hogy a valószínűség a bizonyosság alacsonyabb fokát jelenti mint a kétséget kizáró bizonyosság, feltétlenül terhesebbé válik az igénylő helyzete, ha a vagyontárgy birtokának megszerzéséhez valószínűsítés helyett kétséget kizáró bizonyításra köteles. Különösen igaz ez a jelen eljárás tárgyát is képező restitúciós ügyekre, amelyek jellemzően olyan vagyontárgyakra irányulnak, amelyeken az igénylők felmenőinek tulajdonjoga évtizedekkel korábban keletkezett. A korabeli nyilvántartások pontatlanságaira, esetleges ellentmondásaira, valamint a történelem hazánkat is súlyosan érintő, pusztító viharaira tekintettel, amelyek gyakran a még létező nyilvántartásokban is helyrehozhatatlan károkat okoztak, vagy egyenesen azok megsemmisülésével jártak, a tulajdonosi, illetve örökösi minőség kétséget kizáró igazolása az ilyen időbeli távlatokkal nem bíró, „átlagos” ügyekhez viszonyítva kirívóan nehéz feladatot jelent. Döntő jelentősége van ezért az igénylés alapján indult ügy kimenetére annak, hogy az esetleges sikertelen bizonyítás hátrányos következményét az államnak, vagy az igénylőnek kell-e viselnie. Egyértelműen rögzíthető, hogy az a fél van hátrányban, amelyikre a jogalkotó

a bizonyítási terhet rója. Lévé, hogy a korábbi szabályozás ilyen terhet az államra, míg a későbbi az igénylőre rótt, az igénylő jogi helyzetére nézve a későbbi szabályozás hátrányosabb, tehát a visszaható hatályú jogalkotás tilalmával kapcsolatos teszt *ad malam partem* eleme fennáll a jelen ügyben.

- [47] 3.2. Az R2.-ről az is megállapítható, hogy a kihirdetését (2019. február 25.) követően lépett hatályba (2019. február 26. napján), azaz hatályba léptetése nem visszamenőlegesen történt. Ugyanakkor éppen az R2. támadott 2. §-a rendelkezik akként, hogy a későbbi szabályozást – az R2.-t, illetve ahhoz kapcsolódóan a Kulttv. Módtv.-vel módosított 4/A. §-át – a folyamatban lévő ügyekre is alkalmazni kell. Ezzel a jogalkotó a jogszabály hatálybalépése előtt létrejött jogviszonyokra is alkalmazni rendelte a későbbi szabályozást, tehát visszamenőlegesen változtatta meg a múltban létrejött jogviszonyok megítélését. Hangsúlyozza az Alkotmánybíróság, hogy ebben az esetben az állam és az igénylő között az igénylési kérelemmel előterjesztett jogviszonyról van szó, amelyben új szabályok alapján rendelte megítélni az igény megalapozottságát a jogalkotó, tehát a jogviszony anyagi jogi tartalmát módosította. Ennélfogva a visszaható hatályú jogalkotással kapcsolatban kimunkált teszt temporális elemével kapcsolatos tilalomba ütközés is megállapítható, így az is, hogy az igénylőre terhesebb R2.-nek a folyamatban lévő ügyekre való alkalmazását előíró, támadott 2. §-a az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével ellentétes.
- [48] 4. A perben az alperes kifejtette az R1. és a Kulttv. korábbi időállapota szerinti, az igénylőkre kedvező szabályozásával kapcsolatos álláspontját. Eszerint a kedvezményes rendelkezések *ex gratia* juttatásként értelmezendők, amelyek biztosítására az állam nem köteles, ezért az ilyen jellegű kedvezmény megszüntetéséről is szabadon dönthet. Ezzel összefüggésben az Alkotmánybíróság emlékeztet következetes álláspontjára, miszerint az *ex gratia* juttatások „jellemzője, hogy a jogalkotó méltányosságból juttat javakat, és senkinek sincs joga arra, hogy egy *ex gratia* juttatás meghatározott formájában részesüljön. Ebből következően a jogalkotót széles körű mérlegelési jog illeti meg mind a jogosulti körnek, mind a juttatás mértékének és egyéb feltételeinek a meghatározása tekintetében, ugyanakkor a jogosulti kör, a jogosultság mértéke és egyéb feltételei nem határozhatóak meg önkényes módon” [24/2019. (VII. 23.) AB határozat, Indokolás [73]].
- [49] A visszaható hatályú jogalkotás tilalma a jogbiztonság elvén keresztül a jogállamiság részét képezi, amely az Alkotmánybíróság töretlen értelmezése szerint az Alaptörvény egyik alapértéke, ekképpen az ezzel ellentétes jogszabály fogalmilag csak önkényes lehet. Hangsúlyozza az Alkotmánybíróság, hogy – amint arra a fentebb is idézett Abh. is rámutatott –, nem minősül a visszaható hatályú jogalkotás tilalmába ütközőnek, s ezen keresztül önkényesnek az, ha egy – különösen *ex gratia* jelleggel biztosított – kedvezményt a jogalkotó megszüntet, de ezt csak a jövőre nézve, a fennálló jogviszonyokat tiszteletben tartva teheti meg (Indokolás [30]).
- [50] 5. A Módtv. indokolása és az *amicus curiae* beadvány is hangsúlyozza, hogy a jelen ügy által felvetett alkotmányjogi probléma az állam kulturális örökségvédelmi kötelezettségét is érinti, ezért az Alkotmánybíróság megvizsgálta, hogy az Alaptörvény P) cikkével kapcsolatos okfejtés érinti-e a visszaható hatályú jogalkotás tilalmának érvényesülését.
- [51] Az Alkotmánybíróság a kulturális javak visszaadására vonatkozó szabályozás Alaptörvénnyel való összhangját vizsgáló határozatában megállapította, hogy „[a] Módtv. indokolása szerint az indítvánnyal érintett szabályozás megalkotásának egyik indoka az állam kulturális örökségvédelemmel kapcsolatos intézményvédelmi kötelezettsége volt, amely az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésén nyugszik. Eszerint »a kulturális értékek a nemzet közös örökségét képezik, amelynek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége«. Az Alkotmánybíróság a műemlékvédelemmel összefüggésben kimondta, hogy a »P) cikk (1) bekezdése az egészséges környezethez való alapvető jog intézményvédelmi garanciáinak olyan pillére, amely a természetes és épített környezet, a nemzet közös, természeti és kulturális öröksége értékeinek védelmét, fenntartását és a jövő nemzedékek számára való megőrzését az állam és mindenki általános alkotmányos felelősségeként állapítja meg és Alaptörvényből fakadó köteletségévé teszi» [3104/2017. (V. 8.) AB határozat, Indokolás [37]]. »A nemzet közös örökségéért való alkotmányos felelősség az Alaptörvényben általános és egyetemleges, az egészséges környezethez való joggal kapcsolatos alkotmánybíróági gyakorlat alapján azonban ezen az általános felelősségi körön belül az államot egyfajta primátus, elsőség illeti meg, illetve kötelezi, hiszen e felelősség intézményvédelmi garanciák révén összehangolt érvényesítése, az intézményvédelem megalkotása, korrekciója és érvényesítése közvetlenül és elsődlegesen állami feladat.« [3104/2017. (V. 8.)

- AB határozat, Indokolás [39]]” [3042/2021. (II. 19.) AB határozat, Indokolás [92]–[93]] Mindezek alapján az Alkotmánybíróság a szabályozás közérdekkel való összhangját elismerte az idézett határozatában.
- [52] A Kulttv. Módtv.-vel módosított 4/A. §-a, valamint az R2. szabályozási koncepciója az Alaptörvény P) cikkéből fakadó állami intézményvédelem szigorúbb érvényesítését – e tekintetben a szabályozás korrekcióját – eredményezi, mint a korábbi szabályozás. Ezt támasztja alá az *amicus curiae* is, amely szerint „[...] az államot az állami vagy helyi önkormányzati fenntartású közgyűjteményben lévő műkincsek tekintetében kiemelt jelentőségű intézményvédelmi kötelezettség terheli. Ebből az következik, hogy az államnak olyan szabályozást szükséges megalkotnia, amely – az Alkotmánybíróság következetes gyakorlatával összhangban – csak rendkívüli esetben engedheti meg a műkincsek állami (helyi önkormányzati) gondozásból való kikerülését azok tulajdoni helyzetének tisztázását megelőzően. Álláspontom szerint a[z R2.] kifogásolt rendelkezése a fenti alapelvet hivatott érvényre juttatni [...]”
- [53] A jogalkotónak nyilvánvalóan lehetősége van arra, hogy általa fontosnak tartott szempontokat átértékeljen a jogalkotás során, akár úgy is, hogy más, Alaptörvényben megfogalmazott értékeket is megjelenítsen vagy – erre vonatkozó kötelezettség hiányában – akár mellőzzön. Mindezek mellett azonban az Alkotmánybíróság rögzíti, hogy az Alaptörvény P) cikkéhez nem rendelhető olyan értelmezés, amely a visszaható hatályú jogalkotás tilalmának áttörésére adna felhatalmazást, még olyan esetben sem, ha a jogalkotó a P) cikk alapján az őt terhelő kötelezettség tekintetében, a kulturális örökségvédelem szempontjait erősíteni – tehát a vonatkozó intézményvédelmi struktúrát korrigálni – kívánja. Az intézményvédelmi struktúrával kapcsolatos korrekciós törekvés is csak a visszaható hatályú jogalkotás tilalmának tiszteletben tartásával, a két követelmény összhangját biztosítva érvényesíthető.
- [54] Megjegyzi az Alkotmánybíróság: abból, hogy a jogalkotó a Kulttv. 4/A. §-ának Módtv. hatálybalépése utáni szövegváltozatával és az R2.-vel az Alaptörvény P) cikkéből folyó kötelezettség és a birtokrestitúció mellett szóló sajátos történelmi igazságtételi szempontokat nagyobb súllyal értékelte, nem következik a korábbi szabályozás Alaptörvénnyel való összhangjának megléte vagy hiánya, ennek megítélése nem tárgya a jelen eljárásnak.
- [55] 6. Miután az Alkotmánybíróság a támadott jogszabályi rendelkezésnek az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésébe való ütközését megállapította, kialakult gyakorlatának megfelelően az indítványozó által állított további alaptörvény-ellenességet – így a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog és a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog sérelmének bekövetkeztét – nem vizsgálta [lásd például: 12/2017. (VI. 19.) AB határozat, Indokolás [69]; 4/2018. (IV. 27.) AB határozat, Indokolás [57]].

V.

- [56] 1. Az Alkotmánybíróság mindezek alapján az indítványnak helyt adva megállapította, hogy az R2. 2. §-a az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének sérelmét okozta, és ezért azt az Abtv. 41. § (1) bekezdése alapján a rendelkező részben foglaltak szerint megsemmisítette, és az Abtv. 45. § (2) bekezdése alapján megállapította, hogy a megsemmisített rendelkezés az Alkotmánybíróság eljárására okot adó ügyben nem alkalmazható.
- [57] 2. Az Abtv. 44. § (1) bekezdés első mondata alapján az Alkotmánybíróság jelen határozatát a Magyar Közlönyben közzé kell tenni.

Budapest, 2022. október 4.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

Dr. Czine Ágnes s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Horváth Attila s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Juhász Imre
alkotmánybíró helyett

Dr. Juhász Miklós s. k.,
előadó alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: III/1652/2022.
Megjelent a Magyar Közlöny 2022. évi 168. számában.

• • •