

A LEVÉLTÁRI ÉRTÉKHATÁR KÉRDÉSE A MAGYAR NEMZETI LEVÉLTÁR ORSZÁGOS LEVÉLTÁRA GYŰJTŐTERÜLETI MUNKÁJÁBAN

Bevezetés. Problémafelvetés

Amióta az ötvenes évektől jelentős mértékben megnőtt a magyarországi levéltárakba kerülő iratok mennyisége, a szakmai munka tervezésének egyik legfontosabb kihívása lett az úgynevezett levéltári értékhatár fogalmának pontos definiálása.

Írásunkban ezzel a megnyugtatóan a mai napig nem rendezett kérdéssel foglalkozunk. A probléma felvetésének a levéltári törvény közelmúltbeli változtatása, nevezetesen a levéltári hatáskörbe tartozó szervek körének újrafogalmazása ad aktualitást. Elsősorban arra törekszünk, hogy a mindennapi gyűjtőterületi munka gyakorlati művelése során felmerült vitás eseteket mutassuk be. Ezzel összefüggésben arra keressük a választ, hogyan segíti e problémák megoldását a levéltári törvény szövegének 2020. július 1-jétől hatályos változása, illetve az abban hivatkozási pontként megjelölt, úgynevezett közfeladat-kataszter összeállítása.

A közfeladatot ellátó szerv fogalmának definíciójában nem csak a „közfeladat-kataszterről szóló kormányrendeletben meghatározott közfeladat-kataszter adatbázisában szereplő közfeladatot ellátó szerv” tekinthető újdonságnak, hanem legalább ilyen – ha nem fontosabb – újdonság „a nemzeti vagyonnal gazdálkodó vagy azzal rendelkező szerv vagy személy” fogalmának definíciója is. Mindettől függetlenül azonban a kérdés pontosabb, árnyaltabb megértéséhez megkerülhetetlen a szervek levéltári értékhatárának definiálásával kapcsolatos szakmai álláspont fejlődésének rövid bemutatása.

Az elméleti bevezetés előtt azonban világossá kell tennünk azt, hogy írásunk elsősorban a napi munkával kapcsolatban felmerült konkrét esetekre koncentrál. Nem érintjük többek között a történeti múlt megismerése szempontjából vitathatatlannul fontos politikai pártok,¹ vagy az ügyvédek, ügyvédi irodák² által keletkeztetett iratok

¹ A pártokra vonatkozó törvény preambuluma szerint ezek „*társadalmi rendeltetése, hogy a népakarat kialakításához és kinyilvánításához, valamint a politikai életben való állampolgári részvételhez szervezeti kereteket nyújtsanak*”. Ez alapján tehát a pártok tevékenysége nem választható el a közérdektől, működésüket a költségvetés igen jelentős forrásokkal támogatja, állami vagyonba tartozó ingatlanokat vehetnek igénybe. Boross István – Gerhard Péter et al.: Iratképzők – marandandó értékű iratok – levéltárak. Problématérkép. *Levéltári Szemle*, 2019. 4. sz. 9–10.

² Az ügyvédek, ügyvédi irodák eseti, közfeladathoz kapcsolódó tevékenysége során keletkezett iratok megítélése és levéltári kezelése valós probléma. A megszűnt praxisok után hátramaradó iratok

feletti levéltári hatáskör kérdését, illetve a megyei levéltári problémák közül az újabb keletű közigazgatási témákkal sem foglalkozunk.³

E munka a *szervek értékelésének kérdéseit elemzi*,⁴ nem foglalkozik maguknak a köziratoknak a forrásérték-határ vizsgálatával. A maradandó (történeti) érték fogalma, illetve ezzel szerves összefüggésben a mintavételezés közelmúltban megjelent jogintézménye szintén olyan alapvető, a mindennapi levéltári szakmai munkát érintő kérdéseket vet fel, amelyekkel kapcsolatban elengedhetetlen a szakmai kompromisszum.⁵

Amióta az elmúlt évtizedekben folyamatosan nőtt a levéltári látókörbe kerülő szervek száma, a levéltári érdekek érvényesülését nagymértékben nehezíti a megfelelő jogi eszközök hiánya. Ez a napi gyakorlatban mindenekelőtt azt jelenti, hogy a levéltárak a legtöbb esetben nem tudják elérni azt, hogy a munkatársaik által az ellenőrzések során észlelt szabálytalanságokat a szervek megszüntessék. Ehhez hasonlóan nem tudják érvényesíteni speciális érdekeiket abban az esetben sem, ha egy szerv vitatja, hogy közfeladatot lát el, és így valamely levéltár illetékességi vagy hatáskörébe tartozik. A levéltárak az illetékességgel kapcsolatos vitáikban mindazonáltal a legritkább esetben fordulnak bírósághoz, annak ellenére, hogy az

anyag sorsa nem követhető, mivel azt a saját érdekképviselői szerv (ügyvédi kamara) sem képes ellenőrzése alatt tartani. Uo. 9.

³ Ezzel kapcsolatban lásd Káli Csaba: A közigazgatási és intézményi szerkezet-átalakításból adódó újabb feladatok az iratkezelés közlevéltári ellenőrzésében, valamint az értékhatár-vizsgálatban. *Levéltári Szemle*, 2014. 2. sz. A szervnyilvántartás recens megújításával egy időben egy másik fontos kérdéskört is érinteni, vizsgálni kell, nevezetesen az értékhatár problematikáját. A rengeteg új iratképző szerv, illetve a már régtől meglévők funkcióváltása elengedhetelenné teszi a tételes értékhatár-vizsgálatot. Ebből a szempontból ki kell emelnünk a Klebelsberg Intézményfenntartó Központnál, a különböző kamaráknál, alapítványoknál és egyesületeknél keletkező iratok problémáját. Az új iratképző szerveket illetően pedig a legtöbb odafigyelést a tanügyi igazgatás új elemei, a tankerületek, illetve a (kör)jegyzőségek helyébe lépő (közös) önkormányzati hivatalok igénylik. Az óvodai iratokkal kapcsolatban lásd uo.

⁴ A szervszintű értékelést a hazai és a nemzetközi szakirodalom makroszintű értékelésnek nevezi.

⁵ A teljesség igénye nélkül: Schneider Miklós: Értékminimum-forrásérték. Észrevételek néhány új irattári tervhez. *Levéltári Közlemények*, 1973–1974. (44–45. évf.) 505–514.; Varga János: A történeti érték fogalma és a levéltár. *Levéltári Szemle*, 1985. 1. sz. 18–20.; Erdmann Gyula: Történeti érték szervenként – szervtípusonként. Rövid beszámoló az országos értékhatár-vizsgálati munka állásáról. *Levéltári Szemle*, 1985. 1. sz. 21–36.; Körömendy Lajos: A levéltári irat értéke és az iratértékelés. *Levéltári Szemle*, 1994. 4. sz. 34–44.; Szegőfi Anna: A levéltárak iratértékelési és selejtezési feladata. *Levéltári Szemle*, 1999. 3. sz. 13–28.; *A köziratok levéltári értékelésének kérdései*. Az egyes fejezeteket írta Cseh Gergő Bendegúz, Kisasszony Éva, Lakos János, Sudár Kornélia. Szerk. Lakos János. Magyar Országos Levéltár, Budapest, 2002; Koroknai Ákos: Elméleti felvetések a gazdasági iratok makroszintű levéltári értékelésének problematikájához 1989 után. *Levéltári Szemle*, 2001. 4. sz. 3–18.; *Iratértékelési szempontok a gazdasági levéltárügyben a rendszerváltozás utáni évtizedben*. Az egyes fejezeteket írta Koroknai Ákos, Sipos Antalné, Körösmezei András, Erdélyi Andrea. Szerk. Koroknai Ákos. Magyar Országos Levéltár, Budapest, 2002.

Alkotmánybíróság 60/1992. (XI. 17.) határozata megállapította: a bíróság jogértelmezése kötelező érvénnyel bír.⁶

Írásunkban ez utóbbi problémakört szeretnénk körbejárni.

A levéltári hatáskörbe tartozó, „értékhatár feletti” szervek problémája

A már említett tömeges iratátvételeket az 1950. évi 29. sz. tvr. tette lehetővé. Ez a jogszabály részben állami irányítás alá rendelte a korábbi megyei és városi törvényhatósági levéltárakat, részben pedig – és témánk szempontjából ez igen fontos – illetékességi és gyűjtőkörüket is kiterjesztette valamennyi, a területükön működő államigazgatási, jogszolgáltatási szervre, állami vállalatra, kulturális, egészségügyi, tudományos és egyéb intézményre, szövetkezetre, társadalmi szervezetre. Rövidesen azonban nyilvánvaló lett, hogy ennyi szerv iratanyagát nem tudják a levéltárak átvenni, a szelekció megkerülhetetlen.

A Levéltárak Országos Központja (LOK) 1957-re kidolgozta az *Utasítás a minimális levéltári értékhatár alá eső irattárak kérdéseinek szabályozásáról* című módszertani útmutatót. Ezt követően a Levéltári Osztály 88.373/1960. számú rendelkezése alapján a területi levéltáraknak 1960. július 15-ig össze kellett állítaniuk két jegyzéket az illetékességi területükön működő szervekről. Az egyikben a levéltári értékhatár fölé, a másikban pedig a minimális értékhatár alá eső szerveket kellett összeírni.⁷

Az országban működő területi levéltárak 1962-ben összesen 13 740 szervet minősítettek levéltári értékhatár szempontjából. Ezeket a szerveket a hivatkozott utasítás alapján a levéltárak három kategóriába sorolták.

Az I. kategóriát alkották a teljes egészében selejtezhető iratanyagot keletkeztető szervek, amelyekről nem kell levéltári nyilvántartást vezetni. A II. kategóriába került néhány levéltári megőrzésre érdemes irattípust létrehozó szerv, amelyek működése az irányító szerv iratanyaga alapján jól rekonstruálható („tükröződés”). Ide sorolták többek között az iskolákat, a szövetkezeteket. Végül a III. kategóriába az értékhatár szempontjából legfontosabb szervek kerültek, amelyek mindegyikéről külön nyilvántartást kellett vezetni. Az utasítás előírta, hogy csak a LOK engedélyével lehetett értékhatár alá sorolni szerveket.⁸

⁶ Ilyen úton nyert megállapítást, hogy a Paksi Atomerőmű Zrt., a Magyar Posta Zrt., a Szerencsejáték Zrt., illetve a Fővárosi Gázművek közfeladatot lát el. Bővebben lásd Haraszti Viktor: Gyűjtőterületi szubjektív – a gyűjtőterület egyes kérdései egy városi levéltár szemszögéből. *Levéltári Szemle*, 2014. 2. sz. 13-30.

⁷ Pálmány Béla: *A magyar tanácsi levéltárak gyűjtőkörébe sorolt fondképzők értékhatár-vizsgálata*. Az ÚMKL Módszertani Osztálya, 1982. február, 1. [https://library.hungaricana.hu/en/view/LeveltariKorpusz_03_IratkezelesFelugyelete_1_Illetekess eg/?query=SZO%3D\(iskola\)&pg=140&layout=s](https://library.hungaricana.hu/en/view/LeveltariKorpusz_03_IratkezelesFelugyelete_1_Illetekess eg/?query=SZO%3D(iskola)&pg=140&layout=s) (Utolsó letöltés ideje: 2020. december 8.)

⁸ Uo.

Az 1969. évi 27. tvr. után a levéltárak gyűjtőterületi munkájában a legnagyobb kihívást az jelentette, hogy az országban kivétel nélkül minden állami szerv (államigazgatási, jogszolgáltatási, művelődési, egészségügyi, szociális és tudományos intézmény, vállalat), továbbá szövetkezet és társadalmi szervezet⁹ iratkezelési szabályzatának elkészítésében részt kellett venniük. Ezekben az években került előtérbe ismét az egyes iratképzők értékhatár-vizsgálata. Az iratkezelési szabályzatokkal kapcsolatos levéltári munka segítése érdekében ugyanis 1971–1972-ben a Levéltári Igazgatóság (LIG) központilag összeállította az egyes levéltárak illetékességi és gyűjtőkörébe tartozó szervek jegyzékeit. E rendszerező munka során különös tekintettel volt a levéltárak gyűjtőköreinek¹⁰ elhatárolására.

A hetvenes években a levéltári tvr. alapjaiban alakította át a magyarországi iratkezelési munkát. Néhány év után a levéltári szakterület vezetői számára megkerülhetetlenné vált a tapasztalatok kiértékelése, illetve az esetleges korrekció. Ez a munka egyúttal elkerülhetetlenül magával hozta azt is, hogy a levéltáraknak újra kellett fogalmazniuk az egyes szervek értékelése során korábban kialakított álláspontjukat.¹¹

A Művelődési Minisztérium Levéltári Osztálya felhívására a tanácsi levéltárak 1981 elején összeállították a gyűjtőkörükbe sorolt fondképzők jegyzékét. A szervjegyzékek felülvizsgálatát és véleményezését az Új Magyar Központi Levéltár (ÚMKL) Módszertani Osztálya végezte el. Az ÚMKL Módszertani Osztálya a tanácsi levéltárak által megküldött szervjegyzékek alapján összeállította *A magyar tanácsi levéltárak gyűjtőkörébe sorolt fondképzők értékhatár vizsgálata* című tanulmányát. Ez a munka három típus-szervjegyzéket tartalmazott. Az 1. jegyzék azokat a szervezeteket tartalmazta, amelyek vitán felül levéltári szempontból értékes iratanyagot hoznak létre. A második jegyzékben szereplő szervezeteket alapos vizsgálat alá kellett vetni annak meghatározása érdekében, hogy iratanyaguk a levéltárak szempontjából valóban értékes-e. E vizsgálat egyik kiemelt szempontja annak megállapítása volt, hogy irataik hol és milyen arányban tükröződnek más szervek fondjaiban.¹² A harmadik csoportba természetesen a tanácsi levéltárak véleménye alapján „értékhatár alulinak” minősített, levéltári szempontból érdektelen szervek kerültek. A munka egyúttal sajnálattal azt is megállapította, hogy az 1960-ban kidolgozott 88.373/1980. LO. sz., *Utasítás a minimális levéltári értékhatár alá eső irattárak kérdéseinek szabályozásáról* című útmutatót a tanácsi levéltárak csekély hányada alkalmazta.

A szervek értékhatárának kérdése az 1986-os noszvaji levéltáros találkozón is szóba került. A Levéltári Osztály képviselője ekkor nyomatékosan leszögezte, hogy a minisztérium Levéltári Osztályától ilyen esetekben csupán szakmai iránymuta-

⁹ Uo. 2.

¹⁰ A korabeli terminológia mai megfelelőjeként a „gyűjtőterületi munka” értendő.

¹¹ Pálmány: i. m. 3.

¹² Uo. 1.

tást lehet várni, konkrét kérdésekben azonban nem foglalnak állást. Érdekes módon az osztályvezető maga sem tartotta ekkor reálisnak azt, hogy az értékhatár alatti szervek körét végérvényesen és megnyugtatóan meghatározzák.¹³

E rövid, a szakmai gondolkodás fejlődését bemutató és tanulmányunk gondolati kereteit meghatározó fejezet végén még Szegőfi Anna 1999. évi, az éves levéltári vándorgyűlésen elhangzott előadására szeretnénk utalni. Ekkor az előadó megállapította, hogy az iratképzők értékhatár alá sorolása lényegében fondképző-szinten való iratértékelést jelent, hiszen annak „*legfontosabb alapelve, hogy az értékhatár egy adott történelmi korszakban egy adott szervtípusra vonatkozik.*”¹⁴ Szegőfi szerint „*sürgősen szükség van az államigazgatás területi szerveinek iratértékelésére, értékhatár-vizsgálatra és a levéltári átvétel minimum jegyzékére, nyilvánvalóan szervtípusonként.*”¹⁵ A megoldás tehát még váratott magára.

A levéltári illetékességbe tartozó szervek kérdése napjainkban

A közelmúltig nehezítette a levéltári érdekek érvényesítését az, hogy nem volt jogilag egyértelműen meghatározva¹⁶ a közfeladat fogalma.¹⁷

A levéltári illetékességbe tartozó szervek esetében jelentős mértékben megkönnyíti az esetlegesen felmerülő viták eldöntését a közfeladat-kataszter létrehozása, illetve annak beemelése a levéltári törvénybe. Az állami feladat-kataszter komoly államigazgatási előkészítő munka eredményeként jött létre. A Magyar Program keretében 2011-ben a Nemzeti Közszerzői Egyetem Közigazgatás-tudományi Karán egy projekt keretében indítottak teljes körű felmérést. Az akkor tervbe vett közfeladat-katasztert úgy képzelték el, mint olyan szakmai anyagot, amely mind a deregulációt, mind pedig a végrehajtási szintű jogalkotást képes lesz segíteni.¹⁸ Az így megalkotott közfeladat-kataszter lett a levéltári törvény új szövegének egyik legfontosabb referenciapontja a levéltári hatáskör megállapításának kérdésében. Az 1995. évi LXVI. törvény (Ltv.) jelenleg hatályos szövege szerint ugyanis közfeladatot

¹³ Koroknai Ákos: A noszvaji levéltáros találkozó. *Levéltári Szemle*, 1986. 3. sz. 88.

¹⁴ Szegőfi Anna: A levéltárak iratértékelési és selejtezési feladata. *Levéltári Szemle*, 1999. 3. sz. 18.

¹⁵ Uo. 20.

¹⁶ A probléma meglepően régi. Magyar Zoltán már 1932-ben *A magyar közigazgatás tükre* című munkájában kísérletet tett a közigazgatás feladatainak számba vételére, ami 9850 tételt tartalmazott, hozzárendelve az eljáró közigazgatási szervezetet és a hatályos jogszabályi hivatkozást. Haraszti: i. m. 18.

¹⁷ A közfeladat fogalmához lásd: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1100195.tv> (Utolsó letöltés ideje: 2020. december 8.)

¹⁸ 2011 áprilisában kezdődött meg a munka egy oktató, két központi koordinátor, nyolc ágazati koordinátor és 190 adatfeltöltő (kétfős munkacsoportokra bontva a 90–95. alágazat szerint) együttműködésével. A vonatkozó jogszabályokból, közjogi szervezetszabályozó eszközökből, egyéb belső szabályozókból (alapító okiratok, SZMSZ-ek) kellett kialakítani a közfeladatok adatbázisát. Haraszti: i. m. 18.

ellátó szerv az állami és önkormányzati közfeladat-kataszterről szóló kormányrendeletben meghatározott közfeladat-kataszter adatbázisában szereplő közfeladatot ellátó, továbbá a nemzeti vagyonnal gazdálkodó vagy azzal rendelkező szerv vagy személy, valamint a nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény (Nvtv.) 2. melléklet I. pontjában meghatározott vagy többségi állami vagy önkormányzati tulajdonban lévő gazdasági társaság.

A „közfeladat-ellátás” jelenlegi definíciójának kialakulásában minden bizonynyal jelentős szerepet játszottak a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság (NAIH) különböző állásfoglalásai. A NAIH a közfeladat-ellátás fogalmának értelmezése során konzekvensen hivatkozott kiemelt fontosságú jogforrásokra, mint az Alaptörvény, az Nvtv., vagy az Infotv (a 2011. évi CXII. törvény az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról). Az Ltv. 2020. júliusi módosítását követően mindemellett a legfontosabb érv az lehet egy szerv esetében a közfeladat-ellátás tényére, hogy gazdálkodik-e nemzeti vagyonnal, részesedik-e a nemzeti vagyonból vagy sem. Amennyiben egy szerv közfeladatot lát el, akkor egyúttal közirat-keletkeztető is.

Az állami és önkormányzati közfeladat-kataszterről végül a 45/2018. (III. 19.) Korm. rendelet intézkedett, amely 2019. január 1-jén lépett hatályba. Ez a rendelkezés nem sorol fel konkrét szerveket, hanem a különböző közfeladatokat tartalmazó kataszter vezetésének, folyamatos naprakészen tartásának szabályait definiálja.¹⁹

A következőkben áttekintjük azokat a jellemző eseteket, amikor a levéltárral munkakapcsolatba került szervek vitatták azt, hogy közfeladatot látnak el, és így iratkezelésük ellenőrzése, iratselejtezési jegyzőkönyveik záradékolása, maradandó értékű irataik végleges megőrzése a Magyar Nemzeti Levéltár (MNL) hatáskörébe tartozik.

Ha a realitások talaján maradunk, le kell szögeznünk, hogy a legtöbb esetben e tiltakozások mögött a közfeladatot ellátó szervek számára kötelezően előírt, költséges akkreditált szoftver beszerzésének, illetve folyamatos karbantartásának problémája húzódik, nem pedig a levéltárral való együttműködés miatti esetleges többletfeladatok elutasítása. Valós nehézséget jelent emellett az is, hogy egy közfeladatot ellátó szervnek biztosítania kell a közérdeklődésre számot tartó adatokhoz (a közérdekű adatokhoz) való hozzáférést. Ezt sok esetben nem támogatják az adott szer-

¹⁹ A közfeladat korábbi definíciója („állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv és személy”) elég jelentős teret hagyott a jogértelmezésre. Az önkormányzati feladatokat a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény II. fejezete nevesítette, de még ez is rendkívül szerteágazó feladatrendszerrel jelentett: településfejlesztés, egészségügyi alapellátás, helyi közösségi közlekedés stb. Az állami feladatok pedig gyakorlatilag az élet teljességét lefedik. Csak bizonyos ágazati jogszabályok határozták meg az adott területen a közfeladatellátó személyek körét (például a szociális igazgatásról és a szociális ellátásról szóló 1993. évi III. törvény, a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény). Lásd még Csóti Csaba – Bodó Attila Pál et al.: *Minden, amit az iratkezelésről tudni kell*. Budapest – Pécs, 2016.

vek. Probléma végül az is, hogy amennyiben a szerv végez olyan feladatokat is, amelyeket nem közpénzből finanszíroz, akkor hogyan valósítható meg a köziratokra vonatkozó jogszabályi előírások, illetve a vonatkozó adatvédelmi kérdések ellenőrzése, betartatása.

A civil szervezetek problémája

Az ezen szervek feletti levéltári jogosítványok alapja évek óta az a lehetőség, hogy az állami vagy önkormányzati feladatok közvetett módon, így civil szervezetek útján is elláthatók. A közelmúltig az egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról szóló törvény alapján közfeladat részben vagy egészében történő ellátása közszolgáltatási szerződés keretében is átruházható volt. Emellett bizonyos állami vagy önkormányzati fenntartású intézmények (oktatási-nevelési intézmények, sportági szakszövetségek stb.) az alaptevékenységük keretében is elláthatnak közfeladatokat.

A levéltári törvény már korábban is egyértelműen fogalmazott a tekintetben, hogy a közfeladat ellátása során köziratok keletkeznek. Nem férhet tehát kétség ahhoz, hogy a civil szféra szervezeteire is vonatkoznak a köziratok kezelésével kapcsolatos jogszabályi előírások, és kiterjed rájuk a levéltárak hatásköre.²⁰

A közfeladat-ellátás megállapítása során a levéltáros minden esetben az adott civil szervezet létesítő okiratát és tényleges feladatait vizsgálta meg, mivel az alapszabálynak tartalmaznia kell a közhasznúság deklarálását, illetve azokat a feladatokat, amelyeket a civil szervezet mint közfeladatot lát el. A civil törvény (a 2011. évi CLXXV. törvény az egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról) szerint közhasznú tevékenység *„minden olyan tevékenység, amely a létesítő okiratban megjelölt közfeladat teljesítését közvetlenül vagy közvetve szolgálja, ezzel hozzájárulva a társadalom és az egyén közös szükségleteinek kielégítéséhez.”*²¹

Ezek tehát azok a feladatok, amelyeket más jogszabály rendelkezései alapján valamelyik állami szervnek vagy helyi önkormányzatnak kellene elvégeznie, és amelyek intézése során maradandó értékű közirat keletkezik.²² A köziratok kezelésének levéltári ellenőrzése során mindazonáltal szinte áthidalhatatlan nehézség, hogy a civil szervezetek működése – és ezzel összefüggésben iratkezelése – során alig választható szét az egyes közfeladatok ellátása az egyéb tevékenységektől. Márpedig ez egyben azt is jelenti, hogy a levéltáros munkájának végzése során jogszerűtlenül fér hozzá rá nem tartozó információkhoz.

²⁰ Boross – Gerhard et al.: i. m. 8.

²¹ A 2011. évi CLXXV. törvény az egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról, 2. §. 20.

²² Haraszi: i. m. 23.

Mindenképpen helyesnek kell ítélni azt a levéltári szakemberek körében sok esetben tapasztalható hozzáállást, hogy az egyes szervezetekkel kapcsolatba kerülő kollégák törekednek a jó személyes kapcsolatok kialakítására ezen szervezetek képviselőivel. Ez a jó szándékú hozzáállás azonban az esetek jelentős részében nem elég. Amennyiben ugyanis az egyes civil szervezetek elfogadják azt, hogy közfeladatot (is) ellátnak, akkor ez új, idő- és pénzráfordítással járó feladatokat jelent számukra. Az illetékes közlevéltár jóváhagyásával iratkezelési szabályzatot kell készíteniük. Emellett amennyiben elektronikus iratkezelést folytatnak, tanúsított iratkezelési szoftvert kell használniuk, ezzel összefüggésben pedig fel kell készülniük az így keletkező elektronikus iratok majdani szakszerű levéltári átadására. Az akkreditált szoftverek alkalmazása sok esetben csak nehezíti a napi munkát egy civil szervezetnél.²³ A fentebb már említett problémák, tehát a közfeladatot ellátó szervezetek ilyen módon megnövekedett kötelezettségei, de mindenekelőtt a költségigényes szoftver beszerzése azonban jelentős mértékben nehezíti az együttműködést.

A civil szervezetek körében a probléma elsősorban a sportági szakszövetségek esetében jelentkezett. Már az 1980-as évek elején lefolytatott értékhatár-vizsgálatok idején is egyértelművé vált a sportegyesületek jelentősége. Ebben az időben már több ezer sportegyesület működött az országban, ellenben – olvashatjuk Pálmány Béla tanulmányában – a levéltári szervjegyzékek „*talán ha egy tucatot*” tüntettek fel közülük.²⁴ A sportigazgatás akkori állami csúcsszerve, az OTSH 13 kiemelt sportegyesülettel foglalkozott. A korabeli javaslat szerint ezeket feltétlenül fel kellene venni a fővárosi és a megyei levéltárak szervjegyzékére. Mivel azonban a vidéki sportegyesületek társadalmi életben betöltött szerepe nagyon fontos volt, a tanulmány az egyes sportegyesületeknek, azok kiemelt szakosztályainak értékhatár-vizsgálatát a megyei levéltárakra bízta volna.²⁵

A szakszövetségek feletti levéltári hatáskör kérdése az egyik sportszövetség iratkezelésének ellenőrzése során merült fel az MNL számára a közelmúltban. Az MNL kezdeményezte az érintett szövetség iratkezelésének ellenőrzését, mert az Ltv. alapján azt közfeladatot ellátó szervnek ítélte. Mivel a szövetség ezzel nem értett egyet, jogértelmezési vita alakult ki. Az MNL a kialakult vitában a levéltáros szakmai közvélemény körében viszonylag ismert, a Magyar Labdarúgó Szövetséggel (MLSZ) kapcsolatos korábbi bírósági állásfoglalásra hivatkozott. Érdeemes röviden ismertetni ezt a tanulságos jogesetet.

Az MLSZ közfeladat-ellátása 2008-ban egy bírósági per eredményeként került megállapításra.

Az FTC Pártolói Egyesület 2008-ban közérdekű adat kiadása miatt pert indított az MLSZ ellen. Az Egyesület célja az volt, hogy megtudja azon fellebbviteli licencadó testület tagjainak a nevét, akik 2006. július végén döntést hoztak a

²³ Boross – Gerhard et al.: i. m. 8.

²⁴ Pálmány: i. m. 33.

²⁵ Uo.

Ferencvárosi Torna Club licencének visszavonásáról. Az Egyesület kérte, hogy a testület névsorát mint közérdekből nyilvános adatot adja ki az MLSZ. Az MLSZ vitatta, hogy közfeladatot ellátó szervezet lenne.²⁶ A bíróság ítéletében hivatkozott az Alkotmány 70/D. §. (1) és (2) bekezdésére, amelyből megállapítható, hogy a rendszeres testedzés kereteinek biztosítása állami feladat, tehát közfeladat.²⁷ Utalt emellett a sportról szóló 2004. évi I. törvény preambuluma, amely közérdekű tevékenységként rögzítette, hogy az állam támogatja a versenysportot is. A bíróság úgy ítélte meg, hogy a sporttörvény szerint az MLSZ országos sportági szakszövetségnek minősül, és mint ilyen, közfeladatot lát el. Mindebből levezethető, hogy az állami vagyonról szóló 2007. évi CVI. törvény (a továbbiakban: Avtv.) hatálya alá esik, így a közfeladat-ellátása során keletkezett közérdekű vagy közérdekből nyilvános adatait nyilvánosságra kell hoznia. A Fővárosi Ítéletábra a fellebbezés után ítéletében kiemelte, hogy (tegyük hozzá, ekkor még) a közfeladat fogalma nem volt jogszabályban meghatározva, csak a Polgári törvénykönyv indoklása lehet irányadó. Ennek megfelelően általában minden olyan feladat közfeladat, amelyet az államnak vagy a helyi önkormányzatnak kellene megvalósítania. A közfeladat tartalmilag mindemellett szélesebb körű – indokolt a bíróság –, mint amit a jogszabály szigorúan vett állami vagy helyi önkormányzati feladatként meghatároz.

Mint láttuk, az MLSZ esetében a döntő elem a bíróság érvelésében az volt, hogy az MLSZ országos sportági szakszövetség, tehát a sportágában kizárólagos jelleggel a törvényben, valamint más jogszabályban meghatározott feladatokat lát el, törvényben megállapított különleges jogosítványokat gyakorol.

Mivel az általam példaként név nélkül említett szövetség a 2016. november 16-i közgyűlésén elfogadott alapszabálya szerint önkormányzati elven alapuló, közhasznú szervezetként tevékenykedő országos sportági szakszövetség, analogikusan bizonyítottan látta a levéltár az ellenőrzés jogalapját. Ezt az érvelést azonban a szövetség továbbra sem fogadta el. Azzal érveltek, hogy a Sporttörvény kifejezetten nevesíti a hatálya alá tartozó, közfeladatot ellátó sportszervezetek körét, és ők nincsenek ott felsorolva. A szövetség képviselőinek érvelése szerint alapszabályuk a

²⁶ Haraszti: i. m. 19.

²⁷ A sportról szóló 2004. évi I. törvény 49. §. d), e) és m) pontjai a következőképpen fogalmazzák: „A sport társadalmilag hasznos céljainak megvalósítása érdekében az állam: d) az e törvényben, a költségvetési törvényben, az államháztartás működésére vonatkozó jogszabályokban, valamint az állami sportcélú támogatásokról szóló kormányrendeletben meghatározottak szerint – elsősorban a sportfejlesztési programokon alapuló támogatás előterbe helyezésével, pályázati úton történő források rendelkezésre bocsátásával – részt vesz a versenysport, az utánpótlás-nevelés, az iskolai és diáksport, az egyetemi-főiskolai sport, a szabadidősport és a fogyatékosok sportja, valamint a helyi önkormányzatok által ellátott sportfeladatok finanszírozásában, az esélyegyenlőség jegyében támogatja a gyermek- és ifjúsági sportot, a nők és a családok sportját, a hátrányos helyzetű társadalmi csoportok, valamint a fogyatékosok sportját, támogatja az olimpiai, a paralimpiai és siketlimpiai mozgalmat, Magyarország sportolóinak részvételét az olimpiákon, paralimpiaikon és siketlimpiaikon és más, az épek és fogyatékosok sportjának kiemelkedő jelentőségű nemzetközi sportversenyein.”

közfeladat ellátására csak a közhasznúsági jogállás igazolhatósága érdekében, a közhasznú nyilvántartásba vétel feltételeként hivatkozott.

A jogvita dolgozatomban megírásakor még nem volt lezárva; abban egyeztek meg a felek, hogy a szövetség és az MNL képviselői a közeljövőben személyesen beszélnek majd meg a problémát. Mindazonáltal az állami támogatás, a nemzeti vagyonnal való gazdálkodás, valamint a nemzeti vagyon egy része felett való rendelkezés ténye minden bizonnyal döntő érv lesz a levéltári hatáskör alátámasztására.

Mindazonáltal érdemes még egy pillanatig elidőzni ennél a problémánál.

Ha visszatérünk a Magyar Labdarúgó Szövetség példaként idézett ügyére, ott a bírósági indoklásban idézett jogszabályi hely a sporttörvény 20. §. (1) bekezdése volt, amely alapján az MLSZ-t országos sportági szakszövetségnek tekintette a bíróság. Ez a szakszövetség-definíció azt jelenti, hogy a szervezet sportágában kizárólagos jelleggel valamilyen jogszabályban meghatározott feladatot lát el, továbbá törvényben megállapított különleges jogosítványokat gyakorol. Ugyanezen 20. szakasz előírja, hogy szakszövetség csak olyan sportágban hozható létre, amely a Nemzetközi Olimpiai Bizottság által elismert sportág, vagy amelyben a sportág nemzetközi szövetségét felvették a Nemzetközi Sportszövetségek Szövetségébe (*Global Association of International Sports Federations*, a továbbiakban: GAISF).²⁸

Mit jelent ez a gyakorlatban? A Nemzetközi Olimpiai Bizottság (NOB) által elismert és az olimpiai programban szereplő sportágak száma több mint hatvan. Ehhez jönnek még azok a sportágak, amelyek ugyan nem részei az olimpiai programnak, de a NOB elismeri őket. Ezek száma több mint harminc. Igaz ugyan, hogy ennek az összesen kb. 100 sportág mindegyikének nincs önálló sportszövetsége, mert például a Magyar Kerékpársportok Szövetsége képviseli a pályakerékpárosokat, az országúti kerékpárosokat, a BMX-eseket és a hegyikerékpárosokat is, de így is mintegy 80 sportági szakszövetséggel kell számolnunk.

Mindezek alapján világosan látszik, hogy valamennyi sportági szakszövetség esetében lehetetlen lenne ellátni a levéltári feladatokat, szükség van tehát valamilyen tudatos szelekcióra. Könnyen belátható ugyanis, hogy például a labdarúgást vagy a kézilabdát képviselő sportági szakszövetség összehasonlíthatatlanul sokkal komolyabb szerepet játszik a magyar sportéletben, illetve játszott a magyar sport történetében, mint például a Magyar Bandy Szövetség vagy a Magyar Curling Szövetség.

A magánegyetemek

Komoly problémát jelent az MNL számára a magánegyetemek esetleges közfeladat-ellátásával és ezzel összefüggésben az esetleges közlevéltári hatáskör megállapításával kapcsolatos viták rendezése. A probléma elsősorban abból származik,

²⁸ Jelenleg 96 tagja van. Ez lefedi a szövegben szereplő olimpiai és nem olimpiai sportágakat. Forrás: <https://gaisf.sport/members/#> (Utolsó letöltés ideje: 2020. december 8.)

hogy egyedül az a tény, miszerint egy egyetem államilag elismert, még nem jelenti feltétlenül azt is, hogy közfeladatot lát el. Ha a pénzügyi háttérrel nézzük, akkor a közfeladat-ellátás még kétségesebbé válik. A magyarországi magánegyetemek ugyanis nem állami költségvetésből működnek.²⁹

A Magyar Nemzeti Levéltár a témában konzultációt is folytatott az egyik érintett egyetemmel a kérdés tisztázása érdekében. Az egyetem jelezte ekkor, hogy az irányadó jogszabályok nem adnak egyértelmű eligazítást ebben a kérdésben, sőt az egyetem alapító okirata sem rendelkezett erről világosan. Az egyetem közfeladat-ellátásnak kérdése azonban mégis napirendre került, igaz, ebben az esetben is egy teljesen más kontextusban.

Tekintettel arra, hogy 2018. május 25-én hatályba lépett a GDPR,³⁰ amely jogszabály alapján a közfeladatot ellátó szervezeteknek adatvédelmi tisztviselőt kellett kijelölniük, az egyetemnek fontossá vált a kérdés egyértelmű tisztázása. Ennek érdekében 2017. november 15-én benyújtott egy állásfoglalási kérelmet a NAIH-nak, majd az állásfoglalásról tájékoztatták az MNL-t is. A NAIH-álláspont akkor megerősítette, hogy a hatályos törvények nem tartalmazzak pontos meghatározást a közfeladatot ellátó szervezetekkel kapcsolatban, ezért mindig az adott szervet kell alaposan megvizsgálni. A NAIH kifejtette állásfoglalásában, hogy az állami felsőoktatási intézmények esetében megalapozott az Infotv. 26. §. (1) bekezdése szerinti kötelezettség. Eszerint a nem állami felsőoktatási intézmények kizárólag a közpénzekkel való gazdálkodás, illetve a nemzeti vagy állami vagyon felhasználása tekintetében minősülnek közfeladatot ellátó szervezeteknek. A NAIH arra is rámutatott, hogy a magyar állam közszolgálati feladata csak a középfokú nevelési szintig terjed. A fentiek alapján a közelmúltban az MNL arra a megállapításra jutott, hogy az érintett egyetem, amellyel a konzultációt lefolytatta, nem közfeladatot ellátó szerv.

Az egészségügyi szervek problémája

Szinte a kezdetektől szakmai konszenzus volt arról, hogy az egészségügyi intézmények közül a körzeti orvosi rendelők, csecsemőotthonok, bölcsődék, anya- és csecsemővédelmi intézetek, iskolai rendelőintézetek, egészségügyi gyermekotthonok,

²⁹ De a levéltárak az ilyen típusú szervezetekkel is kialakíthatnak az önkéntességen alapuló kétoldalú kapcsolatot. Lásd az Ltv. vonatkozó szakaszát: 32. §. (1): „*A nem közfeladatot ellátó szervek – a (3) bekezdésben foglalt kivétellel – irattári anyagok kezelésének módját maguk alakíthatják ki, de az illetékes közlevéltártól szaktanácsot kérhetnek, vele a segítségadás rendszeres módjára, illetve az iratok ajándékként vagy ingyenes letétként való megőrzésére vonatkozóan megállapodást köthetnek.* (2) *A közlevéltárnak az (1) bekezdés szerinti megállapodással átadott iratok kutathatóságát az ajándékozó vagy a letétbe adó meghatározott időtartamra korlátozhatja.*”

³⁰ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/679. rendelete (2016. április 27.) a természetes személyeknek a személyes adatok kezelése tekintetében történő védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról, valamint a 95/46/EK-rendelet hatályon kívül helyezéséről (általános adatvédelmi rendelet), 4. szakasz.

szociális otthonok, gyógyszerárak, mentőállomások, üzemi orvosi rendelők nem tartoznak a levéltárak hatáskörébe.³¹

A magánkórházak közfeladat-ellátásának alátámasztása szintén több esetben ütközött akadályokba. Ha ezen szervek tevékenységét megvizsgáljuk, azt látjuk, hogy azok egyrészt közhasznú feladatokat látnak el nem költségvetési pénzből, másrészt pedig törvényben előírt közfeladatot végeznek (többek között a humán reprodukciós feladatokat) költségvetési pénzből. A helyzetet tovább bonyolítja, hogy az egészségügyi intézményekben keletkező egészségügyi dokumentáció ugyan közirat, de kezelését nem a levéltári törvény szabályozza.³² Ezekben az esetekben fokozottan merül fel a civil szervezetek tárgyalásakor már említett gyakorlati probléma: hogyan oldható meg, hogy a levéltáros csak köziratba tekintsen bele, de ne ismerjen meg illetéktelenül olyan (jelen esetben kiemelten védendő, szenzitív, egészségügyi) információt, amely nem tartozik rá.³³ Mindez annak ellenére is reális probléma, ha a mai fogalmaink szerinti védendő adatok lehetnek segítségünkre bizonyos történeti események hiteles rekonstruálásában; elég itt az 1956-os események kapcsán keletkezett egészségügyi iratokra gondolni.

A Magyar Orvosi Kamara egyik területi szerve esetében alakult ki jogvita a közfeladat-ellátás kérdésében. Ebben az esetben a szerv jogásza azzal hárította el a levéltár kéréseit, hogy legfontosabb szervük a kamara, amellyel a levéltárnak fel kell venni a kapcsolatot. A szakterületi szerv maga azonban ebből következően nem tartozik levéltári hatáskörbe. A kamarákkal kapcsolatban az Alkotmánybíróság úgy foglalt állást, hogy azok közfeladatot ellátó szervek, ezért a levéltári érdekvédelem ilyen úton minden bizonnyal nem ütközik majd ellenállásba.

³¹ Pálmány: i. m. 44.

³² Az 1997. évi XLVII. törvény az egészségügyi és a hozzájuk kapcsolódó személyes adatok kezeléséről és védelméről. A jogszabály a kórházakat, rendelőintézeteket nem veszi ki az Ltv., vagy alkalmasint a 335/2005-ös kormányrendelet hatálya alól.

³³ A GDPR 16 alkalommal említi a közérdekű archiválás fogalmát, természetesen más-más kontextusban. Az 50. cikk szerint a közérdekű archiválás céljából, tudományos és történelmi kutatási célból vagy statisztikai célból folytatott további adatkezelést összeegyeztethető, jogszerű adatkezelési műveleteknek kell tekinteni. A 65. cikk szerint ugyanakkor a személyes adatok további megőrzése jogszerűnek tekinthető, ha az a véleménynyilvánítás és a tájékozódás szabadságához való jog gyakorlása, valamely jogi kötelezettségnek való megfelelés, illetőleg közérdekből végzett feladat végrehajtása, vagy az adatkezelőre ruházott közhatalmi jogosítvány gyakorlása miatt, a népegészségügy területét érintő közérdekből, közérdekű archiválás céljából, tudományos és történelmi kutatási vagy statisztikai célból, jogi igények előterjesztéséhez, érvényesítéséhez, illetve védelméhez szükséges. A 89. cikk a közérdekű archiválás céljából, tudományos és történelmi kutatási vagy statisztikai célból folytatott adatkezelésre vonatkozó garanciákkal és eltérésekkel foglalkozik. A 156. cikk szerint a tagállamoknak megfelelő garanciákkal kell rendelkezniük a személyes adatok közérdekű archiválása céljából, tudományos és történelmi kutatási célból vagy statisztikai célból történő kezelése tekintetében.

A nonprofit kft.-kkel kapcsolatos levéltári hatáskör problémái

A nonprofit kft.-k esetében szintén számos példa van arra, hogy nem ismerik el a levéltár hatáskörét. Nonprofit kft.-k esetében a közfeladat-kataszter megteremtése előtt szintén az alapító okiratban felsorolt feladatköröket kellett megvizsgálni annak érdekében, hogy megállapítsuk, az adott szerv végez-e közfeladatot. Vítára ad okot némely esetekben az, hogy az alapító okirat úgy fogalmaz: adott szerv „végezhet” bizonyos közfeladato(ka)t.

Az MNL illetékességébe tartozó egyik közhasznú nonprofit kft. erre hivatkozott, amikor visszautasította azt, hogy tanúsított iratkezelési szoftvert használjon iratkezelési feladatai ellátására. A szoftver beszerzése meghaladta a nonprofit kft. anyagi lehetőségeit. Az iktatást évek óta elektronikusan végezték és nem papíralapon – egy integrált, adminisztrációt támogató egységes szoftverben. Érdekes módon az ÁSZ ezt a kérdést külön is vizsgálta, és nem talált kifogást a kft.-nél folyó gyakorlattal kapcsolatban.

Egy mosonmagyaróvári kft. 2016. évi levéltári ellenőrzése során szintén felmerült a közfeladat-ellátás kérdése. A Társaság alapító okiratában ugyanis mindösszesen egy közfeladat volt nevesítve, amihez viszont nem kaptak semmilyen minisztériumi támogatást. Az MNL javaslatára a szerv a fenntartó (agrár) minisztériumhoz fordult állásfoglalásért, de ettől függetlenül továbbra is szerepel az MNL szervlistáján.³⁴

Egy másik közhasznú nonprofit kft. ellenőrzése során az MNL munkatársai megállapították, hogy a szerv a minisztériummal kötött szerződés keretében végez közfeladatot. A helyzetet az is bonyolította, hogy a szerv alapításakor még nem látott el közfeladatot, az alapító okiratban ezért erre nem is volt utalás. A jogi ellentmondások mellett gyakorlati problémák is felmerültek, hiszen a Társaságnál keletkező iratok több mint 95%-a tíz év után selejtezhető pénzügyi irat, számlák, bizonylatok stb. Emellett a szervnél nincsenek többfordulós ügyek sem, ezért az alszámok használatát is mellőzik, és végül nem használnak akkreditált ügyiratkezelő szoftvert sem költséghatékonyasági okokból. A közfeladat-ellátással kapcsolatos valamennyi „járulékos” probléma felbukkant e szerv esetében.

A gazdasági szervek problémája

Ezen szervek esetében is többször előfordult, hogy közérdekű adatigénylés kapcsán keletkezett NAIH-állásfoglalás segítette a Levéltárat a közfeladat megállapításában.

Az egyik pénzintézet leányvállalata esetében a NAIH 2016. január 25-én adta ki állásfoglalását a Társaság általános elektronikus közzétételi kötelezettségével

³⁴ A civil szervezetek esetében már kitértünk arra, hogy egy közfeladat szerződés keretében, meghatározott feltételek mellett át is ruházható.

kapcsolatban.³⁵ A Hatóság megállapította, hogy az állami tulajdonban lévő, illetve az állami szervek által alapított gazdasági társaságok az információszabadság érvényesülése szempontjából közfeladatot ellátó szervek. Ennek alátámasztására az Nvtv.-t hozta fel. Az Alaptörvénnyel összhangban ugyanis az Nvtv., azaz a nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény 7. §-a kimondta, hogy a nemzeti vagyon alapvető rendeltetése a közfeladat ellátásának biztosítása. Az érintett társaság az adatigénylés megtagadásakor figyelmen kívül hagyta az Nvtv. 16. §. (1) bekezdésének kezdő mondatát, amely szerint, jóllehet az ezen vagyonelemekkel való gazdálkodást külön törvény is szabályozza, a nemzeti vagyonnal való gazdálkodás alapelveit köteles a Társaság betartani. Ezen alapelveket az Nvtv. a III. fejezetben határozza meg. Az első ilyen alapelv az, hogy a nemzeti vagyon alapvető rendeltetése a közfeladat ellátásának biztosítása. Ugyanezen szakasz (2) bekezdése szerint *„a nemzeti vagyongazdálkodás feladata a nemzeti vagyon rendeltetésének megfelelő, az állam, az önkormányzat mindenkori teherbíró képességéhez igazodó, elsődlegesen a közfeladatok ellátásához és a mindenkori társadalmi szükségletek kielégítéséhez szükséges, egységes elveken alapuló, átlátható, hatékony és költségtakarékos működtetése, értékének megőrzése, állagának védelme, értéknövelő használata, hasznosítása, gyarapítása, továbbá az állam vagy a helyi önkormányzat feladatának ellátása szempontjából feleslegessé váló vagyontárgyak elidegenítése.”*³⁶ A fenti jogi levezetés alapján a nemzeti vagyonnal gazdálkodó gazdasági társaságok, köztük az általunk tárgyalt vállalat is közfeladatot ellátó szervek minősül.

Szintén közérdekű adatigénylés alapján került megállapításra egy zártkörűen működő részvénytársaság esetében a közfeladat-ellátás ténye. A probléma az iratkezelési szabályzat bevezetésével kapcsolatban merült fel. A szóbanforgó zrt. bejelentéssel fordult a NAIH-hoz, mert megtagadták a közérdekű adatigénylésüket a 2017. évi FINA-világbajnoksággal kapcsolatban,³⁷ amikor a szerződések egyes adatait szerették volna megtudni. A zrt. az elutasítást így indokolta: *„... tekintettel arra, hogy társaságunk nem lát el állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot, nem köteles a megjelölt jogszabály alapján adatot szolgáltatni.”* Az akkori állapotnak megfelelően kimondták, hogy az Infotv. nem tartalmazza (akkor még nem tartalmazta) a közfeladat pontos meghatározását. *„Ezt a tényt ezért mindig csak az adott szerv vagy személy kapcsán az irányadó jogszabályok és körülményeinek figyelembevételével lehet megállapítani. Általánosságban azonban elmondható, hogy e fogalom tágran értelmezendő, abba a köz érdekében végzett különböző állami és önkormányzati tevékenységek széles körét bele kell érteni”* – szögezte le a Hatóság. A NAIH szerint az állami tulajdonban álló gazdasági társaságok közfeladat-ellátói minőségét több szempont is megalapozza. Egyrészt ezek a szervek a tevékenységek, feladatok széles körét ellátják, másrészt

³⁵ Ügyiratszám: NAIH/2016/710/N.

³⁶ A 2011. évi CXCVI. törvény a nemzeti vagyonról, III. fejezet 4. 7. §. (2).

³⁷ FINA (*Fédération internationale de natation*) = Nemzetközi Úszószövetség.

azonban a feladatorientált megközelítés szempontjából kiemelő, hogy az általuk kezelt közpénzek és nemzeti vagyon elsődleges rendeltetése nem lehet más, mint közfeladat ellátása. Az Nvtv., azaz a nemzeti vagyronról szóló 2011. évi CXCVI. törvény – sarkalatosnak minősülő – 7. §-a ezzel összefüggésben kimondta, hogy a nemzeti vagyon alapvető rendeltetése a közfeladat ellátásának biztosítása, amelynek érdekében a nemzeti vagyont átlátható, hatékony és költségtakarékos módon kell működtetni. Így kizárólag állami vagy önkormányzati feladatok ellátása céljából lehet állami vagy önkormányzati tulajdonban álló gazdasági társaságot létrehozni és működtetni. Emellett a NAIH másik érve az volt, hogy az Avtv. 5. §. (2) bekezdése úgy rendelkezik, miszerint minden, az állami vagyonnal gazdálkodó vagy azzal rendelkező szerv vagy személy közfeladatot ellátó szervnek vagy személynek minősül. Végül pedig a jelentés emlékeztetett arra is, hogy az állami tulajdonban álló gazdasági társaságok közpénzekkel gazdálkodnak. A tulajdonukban álló eszközök az állami vagy a nemzeti vagyon körébe tartoznak, e szervek így annak kezelésével, felhasználásával összefüggésben hoznak döntéseket. Ezért állami vagy önkormányzati tulajdonban álló gazdasági társaságok nem hivatkozhatnak arra, hogy nem látnak el közfeladatot.³⁸

Előfordult olyan eset is, hogy egy zrt. kapcsán a Belügyminisztérium kérte a szerv törlését az MNL nyilvántartásából, mert álláspontjuk szerint a zrt. nem lát el közfeladatot. A szóban forgó zrt. fő tevékenysége a csővezetékes szállítás, ebbe a szakágazatba tartozik többek között a gáz halmazállapotú termék csővezetékes szállítása, illetve ehhez kapcsolódóan szivattyúállomás működtetése. A helyzetet árnyalja, hogy a Kormány az érintett zrt. teljes szétválasztásával annak részvényei közvetlen állami tulajdonba vételéről döntött. A zrt. társasági részesedéseinek az MNV Zrt. útján történő megszerzését a Kormány nemzetstratégiai jelentőségűnek értékelte, és a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény 24/A. §-a alapján nemzetstratégiai jelentőségű összefonódásnak minősítette közérdekből. Mindezek alapján a Belügyminisztérium kérte a szerv közfeladat-ellátásának törlését az MNL nyilvántartásából.

³⁸ Az ügyben a NAIH az Infotv. 38. §-a (3) a) alapján indított vizsgálatot. Ez leszögezte, hogy az Infotv. 26. §. (1) alapján „...állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szervnek vagy személynek (a továbbiakban együtt: közfeladatot ellátó szerv) lehetővé kell tennie, hogy a kezelésében lévő közérdekű adatot és közérdekből nyilvános adatot – az e törvényben meghatározott kivételekkel – erre irányuló igény alapján bárki megismerhesse.” Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint pedig a közpénzekkel gazdálkodó minden szervezetnek biztosítani kell a hozzáférést az általa kezelt közérdekű adatokhoz. Az állami tulajdonban álló gazdasági társaságok közfeladatot ellátó szervei minősége azonban jóval szélesebb. A 3026/2015. (II. 9.) AB-határozat ugyanis elvi élel mondta ki, hogy „az Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdéséből – különösen annak utolsó mondatából – [...] egyértelműen következik, hogy a közérdekű adatszolgáltatás kötelezettsége nem függvénye annak, hogy közérdekű adatot birtokló szervezet milyen szervtípusba tartozik, milyen tulajdonban van, milyen tevékenységet folytat, a közérdekű adatszolgáltatásra irányuló kötelezettséget önmagában megteremti az a tény, hogy a szervezet közérdekű adatot birtokol.” Ügyszám: NAIH/2018/913/2/V. (NAIH/2017/5250/7/V.).

Összegzés

A közfeladat-kataszter jelentős előrelépés a korábbi szabályozáshoz képest. Az Ltv. új definíciója miatt jelentősen megerősödött a levéltárak pozíciója az ilyen jellegű viták eldöntésében. A közfeladatokat hierarchikus bontásban közli, és így a legtöbb esetben el lehet jutni az adott közfeladat végrehajtásáért felelős (és ezért közfeladatot ellátó) szervekig. Levéltári célokra történő használatával kapcsolatban problémát jelent, hogy csak az adott közfeladatra rákeresve juthatunk el a végrehajtásáért felelős szervig. Arra nincs lehetőségünk, hogy egy adott, magát nem közfeladatot-ellátónak minősítő szerve közvetlenül rákeressünk.

Az egyes közhasznú társaságok esetében a delegált közfeladat egyértelmű, hiszen az adott szerv nevesítve található a kataszterben. Ehhez hasonlóan olyan esetekben is világos a jogi helyzet, ahol egyes közfeladatot országos szinten lát el egy szerv (például a Magyar Olimpiai Bizottság).

A kataszter tanulmányozása után azonban azt állapíthatjuk meg, hogy továbbra is problémás a civil szervezetekkel, a sportági szakszövetségekkel kapcsolatos levéltári hastáskör levezetése. Ezekben az esetekben nem található sem egy adott sportági szakszövetség megnevezése, sem pedig általában egy összefoglaló feladat-delegálás, amely alapján valamennyi sportági szakszövetséget levéltári hastáskörbe tartozónak tekinthetnénk.

A közfeladat-kataszterrel kapcsolatos jogosultság-kezelést végző, illetve annak alkalmazásszintű működtetését ellátó Pest Megyei Kormányhivatalt elektronikus úton megkerestem annak érdekében, hogy a fent említett gyakorlati problémákkal kapcsolatban segítséget kérjek. Az ügyben illetékes Jogi és Koordinációs Főosztály Ügyviteli Osztálya válaszában megerősítette, hogy a nyilvánosan elérhető közfeladat-kataszterben a szervek valóban nem érhetőek el közvetlenül.

Összegzéskén tehát elmondhatjuk, hogy a közfeladat-kataszter vitathatatlanul előrelépés a levéltári szakmai munka szempontjából, jelentős segítséget nyújt a korábbi vitás esetek jogszerű rendezéséhez. Tekintettel azonban arra, hogy ezt a kataszter nem kiemelten levéltári szempontok alapján állították össze, ezért a jelenleg publikált és szabadon elérhető felülete bizonyos, főleg kisebb, egyedi szervek esetében még nem jelent végleges megoldást, megkérdőjelezhetetlen hivatkozási alapot a levéltárak számára. Ezekben az esetekben a leghasználhatóbb segítség egy olyan lista lehetne, amely ezen szervek közül tételesen felsorolja, hogy melyeket kell közfeladatot-ellátónak tekintenünk.

A jelenlegi helyzetben ezen szervekkel kapcsolatban továbbra is az alapító okiratot és egyéb nyilvános adatot (kiemelten a finanszírozás forrását) kell megvizsgálunk annak érdekében, hogy az esetleges közfeladat-ellátás kérdésében megalapozott szakmai döntést hozzunk.

GÁBOR BALÁZS

THE ISSUE OF THE ARCHIVAL THRESHOLD IN THE NATIONAL ARCHIVES OF HUNGARY REGARDING THE FIELD OF ACQUISITION

The proper definition of the so-called archival threshold and, in connection with it, the exact range of public bodies subject to archival competence were one of the biggest debts of the legislation until the recent times. To present the problem in a detailed way, the author gives a brief historical summary of his approach: he explains that the most important theoretical and legislative problem until recently was the lack of a precise, clear definition of the “public body” what could be clearly understood by all concerned. The study then describes the recent problems and possible future solutions according to each organ type (NGOs, private universities, healthcare institutions, non-profit corporations, economic bodies). At the end, we learn about the first experiences about the practical usability of the new regulatory environment created by the amendment of the Archives Act, which is effective from July 2020.

