

VII. évfolyam
2013/1. szám



De inisprudentia et in re publico

JOG- ÉS POLITIKATUDOMÁNYI FOLYÓIRAT

www.dieip.hu | www.dieip.com

Tanulmány

*Bató Szilvia Bolyai-ösztöndíjas,
Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar
Büntetőjogi és Büntető Eljárásjogi Tanszék*

*Siket Judit egyetemi tanársegéd,
Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar
Közigazgatási Jogi és Pénzügyi Jogi Tanszék*

Az új közigazgatási szervezet és a kulturális örökségi elemek védelme*

A járási rendszer kialakításával a kulturális örökség védelmét ellátó hatóságok szervezete és hatásköre is jelentős mértékben átalakult, jelen tanulmányban az új rendszert és a szabályozás szintjén jelentkező problémákat mutatjuk be. A joganyag gyors változtatása szükségszerűen hoz magával ellentmondásokat és hibákat, ezek kiküszöbölésére a jelenlegi helyzet leírása után javaslatot teszünk.

A kulturális örökség védelmének tizenkét évvel korábban lefektetett koncepciója szerint az örökségi elemeket (régészeti örökség, műemléki értékek, kulturális javak) egységes szemlélettel, egységes eljárással és egységes hivatalon (Kulturális Örökségvédelmi Hivatal, a továbbiakban: KÖH) belül kell védeni.¹ Ez az „integrált örökségvédelem” névvel illetett felfogás² először a kormányhivatalok kialakításával szenvedett csorbát 2011-ben,³ majd a külső szereplők számára teljesen váratlanul 2012 szeptemberében szinte teljes felszámolásra került.⁴ Ez az átalakítás azonban csak ideiglenes volt, a kormányhatározat⁵ alapján a járási

* A kézirat lezárása: 2013. január 31.

¹ A 2001. évi LXIV. törvény a kulturális örökség védelméről (a továbbiakban: Kötv.) általános indokolása a törvény III. részéhez.

² Az integrált örökségvédelem alakváltozásairól további irodalommal: Bató Szilvia – Siket Judit: A kulturális örökségvédelem helye a magyar közigazgatásban. (Kézirat).

³ 2010. évi CXXVI. törvény a fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok kialakításával és a területi integrációval összefüggő törvénymódosításokról 5. §; 288/2010. (XII. 21.) Korm. rendelet a fővárosi és megyei kormányhivatalokról (a továbbiakban: Fmkr.) 2. § (1) bek. 14.; 324/2010. (XII. 27.) Korm. rendelet a Kulturális Örökségvédelmi Hivatalról, a kulturális örökségvédelmi szakigazgatási szervekről, és eljárásaikra vonatkozó általános szabályokról (hatályon kívül: 2012. szept. 21.).

⁴ 1378/2012. (IX. 18.) Korm. határozat a kulturális örökségvédelmi szervezetrendszer átalakításáról (a továbbiakban: Köáh.); 266/2012. (IX. 18.) Korm. rendelet a kulturális örökségvédelmi hatóságok kijelöléséről és eljárásaikra vonatkozó általános szabályokról (a továbbiakban: Köhkir.) (hatályon kívül: 2013. jan. 1.); 309/2012. (XI. 6.) Korm. rendelet az előadó-művészeti szervezetek működésével összefüggő közigazgatási hatósági és szolgáltatási feladatokat ellátó szervezet kijelöléséről; 310/2012. (XI. 6.) Korm. rendelet a Forster Gyula Nemzeti Örökséggazdálkodási és Szolgáltatási Központtól (a továbbiakban: FGYKr.); T/8886. sz. javaslat a kulturális örökségvédelemmel kapcsolatos egyes törvények módosításáról (benyújtás: 2012. október 27.) általános indokolása.

⁵ Köáh.

rendszerbe kellett beilleszteni a régészeti örökségi és a műemléki értékekkel foglalkozó hatóságokat, amelyek immár a belügyminiszter felelősségi körébe tartoznak.

A következő elemzés kiindulópontját a közigazgatási szervezetalakítás elvei képezik, ezt követően megfogalmazzuk azt a két követelményt, amelyet a közigazgatási szervezet kialakításánál mindenképpen követnie kell a kormányzatnak. Ezután áttekintjük a témára vonatkozó jogforrásokat, majd a hatósági ügy fogalmát⁶ modellként használva bemutatjuk az örökségvédelemhez kapcsolódó hatósági és szakhatósági feladatokat. Számba vesszünk minden olyan hatóságot és egyéb szereplőt, amelynek az örökségi elemekkel kapcsolatosan hatásköre van, valamint minden olyan hatáskört, amely az örökségi elemekre vonatkozik. Az elemzés és a problémák felsorolása után két változatban bemutatjuk azt a hatósági szervezetet, amely a kutatási hipotézisként megfogalmazott követelményeknek álláspontunk szerint mindenben megfelel.

I. A közigazgatási szervezetalakítás elvei

A közigazgatás szervezetrendszere az ellátott közfeladat jellegéhez igazodik, alapvetően a hierarchia elvén épül. A kulturális örökségvédelmi szervezet átrendezésénél is különös jelentőséget kell azonban tulajdonítanunk a közigazgatás szervezetrendszerét általánosan meghatározó szervezési elvek érvényre juttatásának. Korszakonként változó hangsúlyokat kaphatnak azok az általános szervezeti, működési elvek, amelyek mentén az állami és az önkormányzati igazgatási rendszer meg(át)szerveződik.

A kulturális örökség védelmével kapcsolatos alapvető tevékenységeket az államigazgatás intézményrendszere végzi, az állami szervek által ellátott, elsősorban hatósági jogalkalmazó tevékenység mellett azonban jelentős az önkormányzati igazgatás, valamint az egyéb közintézmények szerepe is. A szervezetalakítás általános elvei közül a tanulmány szempontjából egyrészt az örökségvédelemmel foglalkozó szervezetrendszerhez telepített feladat- és hatáskör, másrészt pedig a koordinációs, irányítási és felügyeleti jellegű jogviszonyok meghatározása bír jelentőséggel. E kettős felvetésnek megfelelően kell meghatározni az örökségvédelmi igazgatási és hatósági jogalkalmazó feladatok ellátásának adekvát szervezeti formáját, amely nem jelent mást, mint az általános szervezési-működési elveknek megfelelő szervrendszert, szervezeti felépítést és funkció-ellátást. E szervezetrendszerben is elengedhetetlen, hogy érvényesüljenek a szervezet kialakítása és a feladat ellátásának szintjéhez igazodó mértékben a centralizáció-decentralizáció és a koncentráció-dekoncentráció elvei. A centralizáció elve alatt jelen esetben annak a kritériumnak a következetes érvényesítését értjük, hogy a kulturális örökség védelme a hatóságok számára minden területen azonos elvek mentén egységes eljárás alapján jelentsen kötelezettséget. Ezen elvi, hatáskör telepítési kérdések felvetik az igazgatási feladat bonyolultságának, a területi sajátosságoknak az alapos mérlegelését. A dekoncentráció, mint szervezési elv érvényesülése abban az esetben válik elsődlegessé a szervezetalakítás során, amikor helyi szintű igazgatási feladatok megvalósítására kerül sor, központi szerv irányítási funkciójának érvényesülése mellett. A szervezetek között, valamint a feladatellátás tekintetében a koordinációnak kiemelt jelentőséget kell tulajdonítanunk az integrált feladatellátás, a szubszidiaritás, a funkcionalitás követelményei mellett, hogy csak a

⁶ A 2004. évi CXL. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól (a továbbiakban: Ket.) 12. § (2) bek.-ben foglaltak szerint: „közigazgatási hatósági ügy: a) minden olyan ügy, amelyben a közigazgatási hatóság az ügyfelet érintő jogot vagy kötelességet állapít meg, adatot, tényt vagy jogosultságot igazol, hatósági nyilvántartást vezet vagy hatósági ellenőrzést végez”. Erre alapítva elkülönítünk „engedélyezési”, „ellenőrzési”, és „nyilvántartási” hatósági feladatokat, valamint egyéb nem hatósági feladatokat (társadalmi kapcsolatok építése, tudományos kutatás, stb.).

legfontosabb elveket említjük. Szükséges azonban hangsúlyoznunk a specializálódás jelentőségét is, amely nagy mértékben elősegíti a hatékonyság szempontjának érvényre jutását.⁷

Írásunkkal – többek között – célul tűztük ki annak érzékeltetését is, hogy az újonnan kialakított intézmények és a feladat-hatáskör telepítése mennyiben felelnek meg a közigazgatási szervek hivatkozott általános elvi jellegű követelményeinek.

II. Kutatási hipotézisek

A tanulmány két egymással szoros összefüggésben álló alapfeltevésre épül:

1. A jogállamiság elvének, mivel az a teljes jogrendszert átfogja,⁸ egy átlátható és kiismerhetően működő hivatali szervezet felel meg, ezt minden szakigazgatási ágazatnál követni kell.⁹
2. Egy szakigazgatási szerv hatékonyságát nagyban növeli és átlátható működését elősegíti, ha „egynemű” feladatai vannak.

1. A kulturális örökség védelme kapcsán a legfontosabb elem a szakigazgatási hatóság munkájának „profiltisztasága”, vagyis a hatósági és az egyéb (finanszírozási, tudományos, reál- és materiális cselekmények, stb.) feladatok pontos és teljes elválasztása egymástól. Elméleti síkon két módon valósulhat meg egy probléma kezelése:

- a) Egy adott – nem hatósági ügyként definiált – feladatot (pl.: kulturális örökség védelme) komplexen egy szervezet lát el. Ekkor nincs olyan szereplő, aki/amely eljárást kezdeményezhetne, csak a szervezetnek áll fenn teljes körben az eljárási kötelezettsége (ügyfél és hatóság). Ha a szervezeten kívül senki sem jogosult ilyen tevékenységet (pl.: régészeti feltárás) végezni, nem szükséges elkülöníteni az amúgy hatósági feladatként is felfogható tevékenységeket, mivel a közigazgatási aktus szűkebb értelemben sem kerül kibocsátásra. Ez a megoldás azonban nehezen illeszthető be egy modern közigazgatási struktúrába.
- b) Az adott feladat ellátásában több szereplő van: a tisztán közigazgatási (hatósági) feladatokat végző állami szerv, valamint a „munkát” a hatósági előírásoknak megfelelően ténylegesen végző, de hatósági jogosítványokkal nem rendelkező – ügyféli pozícióban levő – állami vagy nem állami szervezet. Ez a 21. századi közigazgatás követelményeinek mindenben megfelel.

A két felvázolt elméleti modell azonban csak tiszta formában ültethető át a gyakorlatba, amennyiben ezek keverednek, vagyis a hatóság nem hatósági feladatokat (kutatás, társadalmi kapcsolatok ápolása, stb.), illetve nem hatóságok (bizottságok, finanszírozó szervezetek, stb.) hatósági feladatokat kapnak, akkor a jogállamiság elve sérülhet. Ennek ellenére magyar közigazgatási szervezetben

⁷ A közigazgatás szervezetére vonatkozó legfontosabb elvekről: Lőrincz Lajos – Takács Albert: A közigazgatástudomány alapjai. (Második, bővített és átdolgozott kiadás). Rejtjel Kiadó, Budapest, 2001, 20-25. o., 95-102. o.

⁸ Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) B) cikk (1) bek.; Gyórfi Tamás – Jakab András: 2. § [Alkotmányos alapelvek; ellenállási jog]. In Jakab András (szerk.): Az Alkotmány kommentárja I. Századvég Kiadó, Budapest, 2009, 155-188. o. [73-202] (a továbbiakban: Gyórfi – Jakab 2009), 155. o. [73]; Jakab András: Fogódzók az új Alaptörvény értelmezéséhez. In Jakab András: Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei. Budapest, 2011, 164-304. o., 186-187. o.

⁹ Torma András: Adalékok közigazgatásunk szervezeti rendszeréhez 1985-2005. In Jakab András – Takács Péter (szerk.): A magyar jogrendszer átalakulása 1985/1990-2005. Jog, rendszerváltozás, EU-csatlakozás I. Bibliotheca iuridica – Acta congressuum 15. Gondolat – ELTE ÁJK, Budapest, 2007, 317-343. o. 320.

hagyományosan gyakori a vegyes természetű háttérintézmény, ahol a hatósági és nem hatósági feladatok keverednek.¹⁰

2. Emellett kiemelten fontos a közigazgatás hatékonysága, vagyis az, hogy a hatóság jól, pontosan, gyorsan és a lehető legkevesebb erőforrás felhasználásával oldja meg a feladatait.¹¹ Ennek a „költséghatékonyságnak” több eleme van, jelen esetben egyetlen faktor érdemel figyelmet: az, hogy az adott szakigazgatási szerv hatásköre „egynemű” legyen, vagyis azonos „elbánást” igénylő feladatokat végezzen. Az egyneműség követelménye két jelentéssel bír:

- a) Az első az, hogy a szakigazgatási szervek ne kapjanak olyan feladatokat és hatásköröket, amelyek a hatóság létrehozásának céljától és szervezeti struktúrájától idegenek. Ez a kulturális örökségvédelem terén azt jelenti, hogy az örökségi elemeken (műemlékek, régészeti lelőhelyek, kulturális javak) kívül más kulturális vagy egyéb igazgatási feladatok „rátelepítése” a hatóságra megbontja az egy feladatra kialakított szervezeti és működési rendet, így – legalább időlegesen – rontja az amúgy célul tűzött hatékonyságot.
- b) A második az, hogy a szakigazgatási szerv „birtokolja” az összes azonos kezelést igénylő feladatot, tehát a szabályozás tárgyi hatálya kiterjedjen minden ilyen szervezen összekapcsolódó ügyre („integrált örökségvédelem”). Annak eldöntése viszont, hogy mi tartozhat a szervezen összefüggő ügyek csoportjába nem egyszerű feladat, különböző felfogások és érdekek ütközhetnek a szakigazgatási szerv hatáskörének megállapításánál.

Ehhez a közigazgatási jogi érvekhez kapcsolható még egy szakmai szempont is: ugyanahoz a helyhez (ingatlanhoz) mindhárom szakterületnek köze lehet, így tudományosan is indokolt egységes szemlélettel kezelni ezeket.

III. A közigazgatási intézményrendszer korszerűsítésének tendenciái

III.1. A szervezetalakítási jog tartalma

A közigazgatás korszerűsítésének igénye, a közfeladatok ellátásának minél korszerűbb, szakszerűbb és hatékonyabb ellátásának módja a rendszerváltás óta elmúlt több mint húsz évben folyamatosan napirenden szerepelt, éppúgy mint a jelenlegi kormányzati ciklusban. Ebből a ciklusokon átívelő folyamatból érdemes néhány fontos momentumot kiemelni annak érdekében, hogy az örökségvédelem szervezetrendszerének, a feladatellátás komplexitásának változásait a teljes közigazgatási modernizációs folyamat viszonyrendszerében is értelmezni tudjuk.

A közigazgatás központi szintjén a rendszerváltás folyamatában alapvető jelentőséggel bírt a kormány felelősségének kiterjesztését, a pártállami rendszerből fakadó irányítási viszonyok megszűnését eredményező alkotmánymódosítás 1989 őszén.¹² Az 1990-ben kialakult kormányzati berendezkedés, valamint a központi igazgatás intézményrendszere és működése tekintetében számottevő változás 2006-ban következett be, a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról rendelkező 2006. évi LVII. tv. megalkotásával. A kormányzati szervezetet meghatározó

¹⁰ Rozgonyi Tamás: Bevezető. In Rozgonyi Tamás (szerk.): Államreform, közigazgatás, háttérintézmények. Egy kutatás tapasztalatai. Gondolat, Budapest, 2008, 12-16. o., 15. o.; Papházi Tibor – Rozgonyi Tamás: Minisztériumi háttérintézmények a teljes átalakulás szélén. In Rozgonyi Tamás (szerk.): Államreform, közigazgatás, háttérintézmények. Egy kutatás tapasztalatai. Gondolat, Budapest, 2008 (a továbbiakban: Papházi – Rozgonyi), 82-131. o., 89.

¹¹ A közigazgatási szervek hatékonyságáról: Papházi – Rozgonyi 2008, 106-107. o., 112. o., 118. o.

¹² 1989. évi XXXI. törvény az Alkotmány módosításáról.

törvény szabályozási koncepciónak felelt meg az ugyanebben a tárgykörben hozott 2010. évi XLIII. tv. is. A 2006. évi szervezeti törvény elfogadását megelőzően összefoglaló elemzések láttak napvilágot a közigazgatás alkotmányos és törvényi szintű szabályozási tárgyköreiről, a megalkotandó közigazgatási szervezeti törvényről.¹³

Az elmúlt 23 évben az államigazgatás szervezetrendszerében lezajlott változások kormányzati időszakonként igen változatos képet mutattak, valamennyi ágazati szakigazgatási területen az irányítási hatáskört gyakorló Kormány és a minisztériumok időről-időre széles körben érvényesülő változtatásokat eszközöltek. A szervezetrendszerben lezajlott változásoknak azonban a működést meghatározó alapvető szempontoknak meg kell felelniük, ezek hiánya ugyanis a szervezetrendszer stabilitását veszélyeztetheti. A mindenkori kormányzat – amint az az alkotmányos rendelkezésekből is következtethető – szabadon alakíthatja szervezetrendszerét, azonban az államigazgatás működésének stabilnak és kiszámíthatónak kell lenni. A változtatásoknak mindig előre megtervezettnek kell lenniük, lehetőség szerint kerülve a radikális beavatkozásokat. Továbbá nem szabad, hogy túl gyorsan kövessék egymást, hiszen ha ezen alapelveket figyelmen kívül hagyják, úgy mind a szolgáltatást igénybe vevők, mind pedig különösen a szervezetrendszerben feladatot ellátók bizonytalansága erősödhet.

Az Alaptörvény 15. cikkében a Kormányt határozza meg a végrehajtó hatalom legfőbb szerveként, amely szervezetalakítási joggal rendelkezik, így a második bekezdés alapján törvényben meghatározottak szerint államigazgatási szerveket hozhat létre. A szervezetalakítási szabadság magában foglalja annak jogát, hogy a Kormány maga dönti el, hogy a hatáskörébe tartozó államigazgatási feladatok ellátását, irányítását, vezetését, felügyeletét mely miniszter, minisztérium hatáskörébe utalja.¹⁴ Müller György a szervezetalakítási jogkör fogalmára a következő, általunk is követendő definíciót adta: „a szervezetalakítás folyamata, illetve a szervezetalakítási jogkör a szervtípus intézményesítésére, a konkrét szerv létrehozatalára, megszüntetésére és átszervezésére, a rendeltetés: feladatok és hatáskörök, valamint a szervezeti és működési rend megállapítására, a személyi, pénzügyi és tárgyi feltételek biztosítására, az irányítási és felügyeleti rend meghatározására terjed ki, és kapcsolódik hozzá a vezetők kinevezése, illetve rendjének szabályozása”.¹⁵ Tehát a Kormány az államigazgatás különböző ágazati rendszereinek alakításában, működtetésében szervezetalakítási jogánál fogva meghatározó szerepet játszik. E szervezetalakítási jogkör értelemszerűen magában foglalja a szerv létrehozatalának, átszervezésének, megszüntetésének hatáskörét, ezen túlmenően a szervezet működtetéséhez szükséges humán erőforrás és költségvetési feltételek biztosítását is.

Az 1990-es évek elején a központi közigazgatási szervezetrendszer reformját több kormányhatározat is célul tűzte ki.¹⁶ Az ennek nyomán kialakult szervezetrendszer továbbfejlesztését további kormánydöntések alapozták meg.¹⁷ Az 1996-os közigazgatási reformot elindító kormányzati döntés meghatározta a reform fő irányait: az országos

¹³ 2006. évi LVII. törvény a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról; 2010. évi XLIII. törvény a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról. Különösen figyelemre méltó e témakörben Kilenyi Géza: A közigazgatásra vonatkozó általános szabályok a közigazgatási szervezeti törvényben. Magyar Közigazgatás, 54. évfolyam 2004/7. szám 386-402. o.

¹⁴ A Kormány szervezetalakítási szabadságának tartalmi kérdéseivel több alkalommal is foglalkozott az Alkotmánybíróság, jelentős határozatok: 50/1998. (XI. 27.) AB hat.; 7/2004. (III. 24.) AB hat.; 183/2010. (X. 25.) AB hat.

¹⁵ Müller György: Kormányról kormányra a rendszerváltás utáni Magyarországon. Antalltól Gyurcsányig. Magyar Közlöny Lap-és Könyvkiadó, Budapest, 2008, 282-283. o.

¹⁶ 1026/1992. (V. 12.) Korm. határozat a közigazgatási korszerűsítéséről; 1040/1992. (VII. 29.) Korm. határozat az országos hatáskörű államigazgatási szervek irányításáról és felügyeletéről.

¹⁷ Pl.: 1100/1996. (X. 2.) Korm. határozat a közigazgatás reformjáról.

hatáskörű szervek megszüntetését, a központi hivatalok jogállásának újrafogalmazását, az egyedi hatósági ügyekkel kapcsolatos hatáskörök újratelepítését, ezen döntésekkel a következőkben még részletesebben foglalkozunk. A kormányhivatalok és a központi hivatalok a 2006-os kormányzati szervezeti törvény elfogadásával kerültek egységes koncepció alapján szabályozásra. E körben a joganyag meghatározó elemei nem változtak 2010. évet követően sem.

III.2. Központi szervek és a változó kormányzati koncepciók 2010-ig

A rendszerváltást megelőzően a közfeladatok ellátására szolgáló közigazgatási intézményrendszerben mind államigazgatási mind pedig nem kifejezetten államigazgatási szervek is működtek, a szervezetalapítással összefüggésben Borbíró István jegyzi meg, hogy „következetlen, elvi szempontokat nélkülöző”¹⁸ folyamatként zajlott több évtizeden keresztül. A szervezetalakítási lépéseket nem az előzőekben vázolt általános szervezési elvek érvényesítése befolyásolta, ehelyett számos olyan szerv kapott a tevékenységi körétől teljesen idegen besorolást, amely nem klasszikus értelemben vett államigazgatási feladatkörben járt el, vagyis semmiféle közhatalmat nem gyakorolt, viszont a szerv és a szerv vezetőjének a presztízse ezáltal emelkedett.

A rendszerváltást követően előtérbe került közigazgatási korszerűsítési törekvések elsősorban az egységesítést célozták, ezen túl alapvető szempontként jutott érvényre az államigazgatási típusú feladatok pontos meghatározásának igénye és különválasztása az egyéb állam által ellátott nem közhatalmi jellegű funkcióktól. A szervezetek számának folyamatos gyarapodása a jövőre nézve nem bizonyult tarthatónak, ez indokolta már a kezdet kezdetén több szervezetnek minisztériumi szervezetrendszerbe történő beolvasztását. Azonban ez a folyamat nem érvényesülhetett következetesen, hiszen ettől eltérő tendenciának is tanúi lehettünk a későbbiekben: a minisztériumi háttérintézmények számának növekedésével párhuzamosan a közszolgálatban dolgozók létszáma több esetben csökkent, amely nem jelentett tényleges létszámcsökkenést, csupán a jogállás, a jogviszony minőségének megváltozását.

A következőkben áttekintjük – a teljességre törekvés igénye nélkül kiragadott – azon kormányzati lépéseket, amelyek meghatározták a szervezeti fejlesztési irányokat az elmúlt két évtizedben.

A rendszerváltást követően fennállt közigazgatási intézménystruktúrában az 1992. év hozta az első figyelemre méltó kormányzati döntést,¹⁹ amely előrelépést célzott meg a közigazgatás korszerűsítésével összefüggésben. A határozat átfogó feladattervet állapított meg, amely több mint két éven²⁰ keresztül határozta meg a korszerűsítéssel kapcsolatos legfontosabb teendőket az érintett szervek számára. Ez az egyik leglényegesebb cselekvési irányként határozta meg a minisztériumok és az országos hatáskörű szervek vonatkozásában a szervek jogállásának, funkciójának, feladatának, hatáskörének abból a szempontból történő felülvizsgálatát, hogy azok megfelelnek-e a „modern közigazgatás követelményeinek”. A témánk szempontjából jelentős országos hatáskörű szervekre, valamint a háttérintézmények feladat- és hatáskörére előirányozta nemcsak a jogállásra, a közigazgatásban elfoglalt helyre, a munkamegosztás elveire vonatkozó koncepció kidolgozását, hanem a feladat- és hatáskörök rendező elveinek kialakítását is. A minisztériumok és az országos hatáskörű szervek szervezeti korszerűsítés feladatán túl még számos egyéb, a közigazgatás személyi állományát,

¹⁸ Borbíró István: Az országos hatáskörű szervek jogállásának egységesítési tervei. 826. o. In Magyar Közigazgatás, 41. évfolyam 1991/9. szám 824-833. o.

¹⁹ 1026/1992. (V. 12.) Korm. hat.

²⁰ Hatályon kívül helyezte a 112/1994. (VIII. 6.) Korm. rendelet a közigazgatás korszerűsítésének kormánybiztosa feladatairól 4. § (1) bek. 1994. augusztus 31-ével.

az önkormányzati igazgatást és az ellenőrzési rendszert érintő javaslatok kidolgozására is utasította a Kormány tagjait. Az országos hatáskörű államigazgatás szervek irányításáról és felügyeletéről külön döntés is napvilágot látott.²¹

Az 1992-ben meghatározott feladatok csak részben teljesültek, a közigazgatás reformjáról 1996-ban született újabb kormánydöntés,²² amely ciklusokon átívelve egészen 2003 novemberéig képezte a közigazgatást érintő korszerűsítési programok alapját. A szervezeti és feladatrendszert érintően elrendelte, hogy meg kell szüntetni a Kormány irányítása és a kijelölt miniszter által csak felügyelt országos hatáskörű szerv típusát. A központi hivatalok tekintetében kategorikusan fogalmazta meg azt, hogy központi hivatal a Kormány valamely tagjának irányítása alá kell, hogy tartozzon vagy valamely minisztérium belső szervezeti egységként működjön tovább. A döntés azonban nemcsak a központi igazgatási szervezetrendszerre tartalmazott rendelkezést, emellett megfogalmazásra került a területi igazgatásban működő szervek működési feltételeinek áttekintése is. További kormányzati intézkedés fogalmazódott meg 1997-ben a nem minisztériumi jogállású központi közigazgatási szervek továbbfejlesztésének szabályozási koncepciójáról és intézkedési tervéről:²³ a Kormány döntött arról, hogy a központi közigazgatási szervek egységesített típusa a központi hivatal legyen. Megfogalmazta a központi hivatal felépítésére, vezetésére, valamint működésére vonatkozó elvi jelentőségű követelményrendszert. További figyelemre méltó része a miniszteri hatósági hatáskör telepítésére vonatkozó korlátozás, amelynek lényegi vonása, hogy a minisztert mentesítse az egyedi ügyektől. Rendelkezést tartalmazott az első és másodfokon eljáró hatóságok kijelölésével összefüggésben is. A határozat, amellett, hogy meghatározó jelentőséggel bírt a központi hivatalok és a hatáskör telepítésével összefüggésben, még ma is része a jogrendszernek.

A 2000-es évek fordulójára kitűzött továbbfejlesztési irányokról két kormánydöntés²⁴ is született, amelyek a feladat- és hatásköri felülvizsgálatra, telepítés irányelveire és szintjeire vonatkoztak. A Kormány szükségesnek tartotta a területi igazgatási szint regionális alapokra történő helyezésének vizsgálatát. Megjelent az új szolgáltató jellegű hatósági eljárásra vonatkozó törvény megalkotásával összefüggő feladattűzés. A szervezeti korszerűsítés mellett különös hangsúly került a közigazgatási intézményfejlesztési feladatok körében a szervezetkorszerűsítésre is.

E körben szükséges a közigazgatási szolgáltatások korszerűsítési programját is megemlítenünk, amelyre vonatkozó stratégiai lépéseket 2003 novemberében fogadták el.²⁵ A program több figyelemre méltó szerkezeti változást is tervbe vett: a kistérségek közszolgáltatási szerepkörének megerősítését, valamint a régiók fejlesztési funkciójának kialakítását, a regionális önkormányzatok koncepcionális kérdéseinek kidolgozását. A központi közigazgatás szervezetrendszerét és általában a közigazgatási szervek működését érintette az átláthatóság és hatékonyság megerősítésének kormányzati szintű elvi megfogalmazása. A központi közigazgatás stratégiai szerepének kívánalma ismételt kiemelt jelentőséghez jutott.

²¹ 1040/1992. (VII. 29.) Korm. hat.

²² 1100/1996. (X. 2.) Korm. hat., hatályon kívül helyezte az 1113/2003. (XI. 11.) Korm. határozat a közigazgatási szolgáltatások korszerűsítési programjáról, hatálytalan 2003. november 11-től.

²³ 2396/1997. (XII. 8.) Korm. határozat a nem minisztériumi jogállású központi közigazgatási szervek továbbfejlesztésének szabályozási koncepciójáról és intézkedési tervéről, ezt a 2013/1999. (II. 10.) Korm. határozat a Miniszterelnöki Hivatal közigazgatás- és területpolitikai feladatokat ellátó politikai államtitkárnak feladatkörét érintő egyes kormányhatározatok felülvizsgálatáról módosította, azonban dereguláció nem érintette, így jelenleg is hatályos.

²⁴ 1052/1999. (V. 21.) Korm. határozat a közigazgatás továbbfejlesztésének 1999-2000. évekre szóló kormányzati feladattervéről; 1057/2001. (VI. 21.) Korm. határozat a közigazgatás továbbfejlesztésének 2001-2002. évekre szóló kormányzati feladattervéről.

²⁵ 1113/2003. (XI. 11.) Korm. hat.

A központi hivatalok alapításával a Kormány szervezetalakítási hatáskörének erősödését követhetjük nyomon. Számos országos hatáskörű szerv megszüntetésre került, a központi közigazgatás szintjén a szervezetek jogállásának meghatározását a létesítés szabályozási szintje határozta meg, amelyet az államháztartás hatékony működését elősegítő szervezeti átalakítások is megalapoztak.²⁶ E szervezeti átalakítások elsősorban amiatt váltak szükségessé, hogy a közfeladatok ellátásának hatékony szervezeti-intézményi keretei kialakítására sor kerülhessen. A döntés számos, különböző ágazatokban tevékenységet kifejtő intézmény átalakítására fogalmazott meg konkrét intézkedési tervet.

A Kormány 2006 októberében²⁷ döntött az Új Magyarország Fejlesztési Terv elfogadásáról, amely az állam szervezet- és feladatrendszerére nézve egyrészt helyzetelemzést adott, másrészt pedig összefogta a következő időszak jelentős fejlesztési intézkedéseit. Előírányozta az állampolgárok és a vállalkozások szolgálatára rendelkezésre álló közigazgatás átszervezését. Megállapította, hogy a „magyar közigazgatás nem hatékony, sem a foglalkoztatottak korösszetétele, sem az ösztönzési rendszer nem megfelelő. [...] A közigazgatás központi és területi szintjei közötti feladatmegosztás újragondolása elodázhatatlan.” Prioritásként fogalmazta meg az államreformot, amelynek megvalósítási kísérletei 2010-ig meghatározták a közigazgatásról folytatott diskurzusokat.

III.3. Egy új közigazgatás felé

Kérdésként merülhet fel, hogy a jelenlegi közigazgatási szervezeti változások szempontjából időszerűnek tekinthető-e a következő megállapítás: „Olyan időszakban, amikor az innováció, a kezdeményezés, a rugalmasság követelményei kerülnek előtérbe, a piramis alakú szervezetrendszer merevvé válik, alkalmatlanná a megújuló feladatok ellátására, a társadalmi, gazdasági változások vezérlésére.”²⁸ Ténylegesen az innováció vagy más motivációs tényezők állnak a szervezeti változások háttérében?

A jelenlegi átalakítási folyamat értelmezéséhez szükséges utalnunk a Kormány közigazgatás-fejlesztési programjában foglalt szervezeti célkitűzésre, és annak értékelésére. A Magyar Zoltán Közigazgatás-Fejlesztési Program (MP 12.0) 3.1. Szervezet fejezetében a 3.1.1., az állami szervezetkataszter 2012 részében leszögezi, hogy „az állami szervezetkataszter jól mutatja, hogy 2013-ra a magyar központi közigazgatás közelítőleg eljut az elvárt egyszerűsítési minimumhoz”.²⁹ A célkitűzésben foglaltak szemléltetik azt, hogy a legfontosabb vezérlő elv a szervezetrendszer és a működés egyszerűsítése. Álláspontunk szerint azonban az egyszerűsítés önmagában nem értelmezhető szervezési elvként, amennyiben az nem társul a hatékonyság és szakszerűség követelményével. Meggyőződésünk az, hogy a szervezeti változások önmagukban nem elegendőek a működés hatékonyságának növelésére Lőrincz Lajos máig ható gondolatait idézve: „A történelem [...] éppen azt igazolja, hogy a közigazgatás szervezetének átalakítása vagy átalakulása csak igen ritkán eredményezi működésének megváltozását. [...] A szervezet átrendezése rövid idő alatt, papírra rajzolva elvégezhető, a működés megváltoztatása munkafolyamatok újrazivsgálatát, újratervezését, s

²⁶ 2118/2006. (VI. 30.) Korm. határozat az államháztartás hatékony működését elősegítő szervezeti átalakításokról és az azokat megalapozó intézkedésekről.

²⁷ 1103/2006. (X. 30.) Korm. határozat az Új Magyarország Fejlesztési Tervéről.

²⁸ Lőrincz Lajos: Magyar közigazgatás: dilemmák és perspektíva. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1988, (a továbbiakban: Lőrincz 1988), 38. o.

²⁹ Magyar Zoltán Közigazgatás-Fejlesztési Program (MP 12.0) (Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium) <http://magyaryprogram.kormany.hu/admin/download/d/2c/40000/Magyary%20kozi%20fejlesztési%20program%202012%20A4.pdf> 17. o. (2013. március 26.).

újra begyakoroltatását, a munkafolyamatot rögzítő jogszabályok megváltoztatást igényli, vagyis rendkívül hosszan tartó munka.”³⁰

A Magyary-program szellemében születő kormányhatározatok közül kiemelendő a járások kialakításának elveit és időpontját rögzítő döntés.³¹ Témánk szempontjából is lényegi elem, hiszen az örökségvédelemmel kapcsolatos hatáskörök gyakorlása terén is kiemelkedő szerepet kaptak a kormányhivatalok³² és a járási hivatalok.³³

Az államigazgatási szervezetrendszer átalakításával kapcsolatos szükséges tevékenységeket 2013 januárjában ismét napirendre tűzte a Kormány.³⁴ A döntés kijelölte a szervezetrendszer átalakítása során követendő irányokat minden egyes ágazatra vonatkozóan. Ezeket álláspontunk szerint elsősorban költségvetési szempontok indokolták: a döntés nem tartalmaz utalást megalapozó hatástanulmányra, állapotfelmérésre, sőt a jövőbeni következményekre sem világít rá. A megfogalmazott célok a következők: a nélkülözhető álláshelyek megszüntetése, a szervezetek működtetéséhez szükséges funkcionális és vezetői feladatkörök racionalizálása, a feladatok zavartalan ellátása szempontjából nélkülözhető szervek megszüntetése és feladatainak más szervekhez történő telepítése, valamint a tevékenységi körük alapján egymással szoros kapcsolatban lévő szervek integrációja. A szervezetkorszerűsítési javaslatok elkészítésének határidejeként 2013. június 30-át jelölték meg.

IV. A kulturális örökség védelmének új szabályozási struktúrája

A kormányhatározatban lefektetett elveknek megfelelően³⁵ a közigazgatási rendszer teljes átalakítása a kulturális örökség elemeinek védelmét ellátó szervek kapcsán is számos szervezeti változást és hatáskör-módosítást hoz, a joganyag jelentős része – legalább tartalmában – kicserélődött. A szabályozás alapját jelentő Kötv. hatályban maradt, de szemléletében és számos rendelkezésében is megváltozott. Jelen tanulmány keretei nem teszik lehetővé paradigmaváltás részletes elemzését, de szükséges leszögezni, hogy a védelem szintjének ilyen csökkentése felveti a Vallettai Egyezmény elveivel való összeegyeztethetlenséget is.

A Kötv. utolsó módosítása a T/8886. sz. javaslat általános indoklásában foglaltaknak megfelelően a kormányrendeleti szintű új hatásköri és szervezeti beosztásnak megfelelően megváltoztatja – korrigálva az alkotmányosan aggályos hatáskörelvonást – az ágazati felügyeletre vonatkozó szabályokat.³⁶ Ennek folyományaként újraszabályozza a

³⁰ Lőrincz 1988, 72. o.

³¹ 1299/2011. (IX. 1.) Korm. határozat a járások kialakításáról.

³² A fővárosi és megyei kormányhivatalokról szóló Fmkr. 2. § (1) bek. alapján ágazati szakigazgatási szerv jött létre: az építésügyi és örökségvédelmi hivatal az állami főépítési feladatok, az építésfelügyeleti hatósági feladatok, az egyes jogszabályban meghatározott építésügyi hatósági feladatok, és a kulturális örökségvédelmi hatósági feladatok ellátására.

³³ A járási (fővárosi kerületi) hivatalokról szóló 218/2012. (VIII. 13.) Korm. r. (továbbiakban Jhr.) 2. § (1) bek. c) pontja alapján járási szakigazgatási szerv jött létre: a járási építésügyi és örökségvédelmi hivatal az építésfelügyeleti hatósági, az egyes jogszabályokban meghatározott építésügyi hatósági, és a kulturális örökségvédelmi hatósági feladatok ellátására.

³⁴ 1007/2013. (I. 10.) Korm. határozat az államigazgatási szervezetrendszer átalakításáról.

³⁵ Köäh. 2. pont.

³⁶ A Kötv.-be a 2012. évi LXXXIV. törvény a nemzeti vagyronról szóló 2011. évi CXCVI. törvény és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról 20. §-a iktatta be kiküszöbölve a korábbi pontatlanságot, ezt az új helyzetnek megfelelően a 2012. évi CXCI. törvény a kulturális örökségvédelemmel kapcsolatos egyes törvények módosításáról 6. § változtatta meg. A 212/2010. (VII. 1.) Korm. r. az egyes miniszterek, valamint a Miniszterelnökséget vezető államtitkár feladat- és hatásköréről az EMMI 41. § j) pont, 52. § t) pont és a BM 37. § y) pont, 39. § (7) bek., 40. § (5c) bek. között osztotta meg a korábban egységes felügyeleti feladatokat.

felhatalmazásokat is, így a szabályozás struktúrája teljesen megváltozik, számos kérdés kormányrendeleti szintre emelkedik (örökségvédelmi hatástanulmány, régészeti feltárás alapvető szabályai), ezeket egészítik ki az új vagy módosított miniszteri rendeletek.

A három új kormányrendelet³⁷ folytán hatályon kívül került a négy hónapot meg sem ért Köhkir.,³⁸ a nagyberuházásokról szóló kormányrendelet³⁹ és az örökségvédelmi hatástanulmányról szóló miniszteri rendelet,⁴⁰ valamint módosult az FGYKr. és még 65 kormányrendelet, illetve nem lépnek hatályba korábban kihirdetett kormányrendeletek egyes szakaszai. Az integrált szemléletet azonban a kormányrendeletek szintjén nem sikerült teljesen kiküszöbölni, még egységesen örökségvédelmi bírságot kell kiszabni.⁴¹ A kormányhivatalokra és a járási hivatalokra vonatkozó örökségvédelemmel kapcsolatos szervezeti változásokat egy 2012. december 29-én kihirdetett kormányrendelet tartalmazza.⁴²

A kultúráért felelős miniszter (EMMI) az új szabályozási felhatalmazásoknak megfelelően a csak a kulturális javak vonatkozásában élhet rendeletalkotási joggal, így az eljárási és nyilvántartási kérdéseket új rendelet,⁴³ a védetté nyilvánítást egy módosított 2002-ben kiadott szabályozza.⁴⁴ A korábbi ilyen tárgyú rendeletek⁴⁵ hatályon kívül kerültek. A jogalkotási folyamat azonban nem zökkenőmentes, néha már nem létező a rendelkezésekre hivatkoznak vissza.⁴⁶

A műemléki és régészeti örökségi elemek védelmére vonatkozó miniszteri szintű szabályozás a belügyminiszter feladatkörébe tartozik, ennek két rendeletben tesz eleget. A 79/2012. (XII. 28.) BM r. az egyes régészeti lelőhelyek védelembe vételéről szóló korábbi rendeletekből iktatja ki a KÖH-re utaló rendelkezéseket, a 80/2012. (XII. 28.) BM r. pedig a régészeti és műemléki értékekkel kapcsolatos részletszabályokat állapítja meg, hatályon kívül helyezve a korábbi rendeletet.⁴⁷ Az új feltárási rendelet a jogalkotási hagyományoktól eltérő

³⁷ 393/2012. (XII. 20.) Korm. rendelet a régészeti örökség és műemléki érték védelmével kapcsolatos szabályokról (a továbbiakban: Rmvr.); 394/2012. (XII. 20.) Korm. rendelet a kulturális örökségvédelmi szervezetrendszer átalakításával összefüggésben egyes kormányrendeletek módosításáról; 395/2012. (XII. 20.) Korm. rendelet az örökségvédelmi hatástanulmányról.

³⁸ Ezt a változást azonban nem követi le a 3/2013. (I. 18.) KIM utasítás a fővárosi és megyei kormányhivatalok szervezeti és működési szabályzatáról, hatályban levő jogszabályként jelöli meg (1. függelék 4.103.), a jogszabály-lista legkésőbbi eleme 2012. november 8-án került kihirdetésre.

³⁹ 257/2012. (IX. 14.) Korm. rendelet a nagyberuházásokkal összefüggő régészeti feltárások szabályairól (hatályon kívül: 2013. jan. 1.).

⁴⁰ 4/2003. (II. 20.) NKÖM rendelet az örökségvédelmi hatástanulmányról (hatályon kívül: 2013. jan. 1.).

⁴¹ 191/2001. (X. 18.) Korm. rendelet az örökségvédelmi bírságról.

⁴² Fmkr.; Jhr.; 414/2012. (XII. 29.) Korm. rendelet a fővárosi és megyei kormányhivatalok működésével összefüggésben egyes kormányrendeletek módosításáról.

⁴³ 45/2012. (XI. 30.) EMMI rendelet a kulturális javakkal kapcsolatos hatósági eljárásra vonatkozó szabályokról (a továbbiakban: Kjr.); 19/2010. (IV. 23.) OKM rendelet a kulturális szakértői tevékenység folytatásának feltételeiről és a kulturális szakértői nyilvántartás vezetéséről.

⁴⁴ 3/2002. (II. 15.) NKÖM rendelet a kulturális örökség védetté nyilvánításának részletes szabályairól; 14/2010. (XI. 25.) NEFMI rendelet a kulturális javak kiviteli engedélyezéséről; 54/2012. (XII. 28.) EMMI rendelet a kulturális örökségvédelmi szervezetrendszer átalakításával összefüggésben az emberi erőforrások minisztere feladat- és hatáskörébe tartozó egyes miniszteri rendeletek módosításáról.

⁴⁵ 17/2002. (VI. 21.) NKÖM rendelet a kulturális örökség hatósági nyilvántartására vonatkozó szabályokról (hatályon kívül: 2013. jan. 1.); 10/2006. (V. 9.) NKÖM rendelet a Kulturális Örökségvédelmi Hivatal eljárásaira vonatkozó szabályokról (hatályon kívül: 2013. jan. 1.).

⁴⁶ A friss Kjr. már nem létező jogszabályhelyre hivatkozik vissza (Kötv. 71. § f) pont), a jelenleg hatályos törvényszövegben a 71. § (2) bek. c) pontban található ez a rendelkezés. Hasonló okokból már nem létező feladatra (szakhatóság műemlékeknél) hivatkozik vissza az FGYKr. 2. § (1) bek. a) 5. pontja is.

⁴⁷ 79/2012. (XII. 28.) BM r. a kulturális örökségvédelmi szervezetrendszer átalakításával összefüggésben a belügyminisztere feladat- és hatáskörébe tartozó egyes miniszteri rendeletek módosításáról; 80/2012. (XII. 28.) BM r. a régészeti lelőhely és a műemléki érték védetté nyilvánításáról, nyilvántartásáról és a régészeti feltárás részletes szabályairól (a továbbiakban: Fr.); 5/2010. (VIII. 18.) NEFMI rendelet a régészeti lelőhelyek

megoldást alkalmaz: nem jelöli meg pontosan, hogy a hatálya a régészeti örökség és műemléki értékek mely magasabb szintű jogszabályban „nem szabályozott kérdéseire terjed ki”. Az 1. § utolsó tagmondata a kormányrendeletnek csak a címét tartalmazza, de a számát nem. A rövidítés alapja itt feltehetően jogszabály-szerkesztési hiba lehet, a 8 nappal korábban kihirdetett kormányrendelet számának beillesztése egyszerűen elmaradt. Az Fr. szóhasználata nem teljesen egyértelmű, a régebbi terminológiából ismert, de a magasabb szintű jogszabályokban már nem szereplő elemek is feltűnnek.⁴⁸

Az integrált örökségvédelem feladásával az a helyzet is előállt, hogy egyazon miniszteri rendeletet két miniszter is módosíthat.⁴⁹

A régészeti és műemléki ügyben eljáró hatóságok (kormányhivatal és járási hivatal) szervezetét és működésére vonatkozó szabályokat a 3/2013. (I. 18.) KIM utasítás részletezi. A késői jogalkotás okozhatja, hogy nem – vagy csak részlegesen – tartalmazza a kormányhivatalok honlapja az új szervezeti struktúrát és az elintézendő ügyek listáját.⁵⁰

Összességében megállapítható, hogy a kulturális örökségi elemek védelmével kapcsolatos új joganyag nem feltétlenül indokolhatóan vertikálisan (sok szint) és horizontálisan (több ágazati irányító) is túlzottan tagolt: a régészeti feltárásokra három szinten is található szabályok, az egységes törvényben szereplő normák pedig immár két igazgatási ág (kulturális igazgatás és építésügyi igazgatás) területére esnek.

V. A kulturális örökség elemeit védő szervek és hatásköreik

V.1. Hatósági feladatok

A Kötv. bevezeti a „kulturális örökség védelmével összefüggő feladatokat ellátó, kormányrendeletben meghatározott eljáró hatóság (a továbbiakban: hatóság)” általános meghatározást, ezen belül pedig a kultúráért felelős miniszter (EMMI) a kulturális javak és emlékhelyek esetén, a régészeti örökség és a műemléki érték védelme (örökségvédelem) vonatkozásában pedig a régészeti örökség és a műemléki érték védelméért felelős miniszter (BM) irányítja a kormányrendeletben kijelölt hatóságot (1. táblázat).⁵¹ Ez a rendelkezés azonban számos probléma és félreértés forrása lehet a továbbiakban.

A Kötv. az integrált örökségvédelem elvéből kiindulva eredetileg egy egységes kulturális hatóságot feltételező szerkezetet és rendszert kapott: az I. rész az általános, a II. rész 3 fejezetben az egyes örökségi elemekre a speciális szabályokat, a III. rész pedig a hatóságra vonatkozó rendelkezéseket tartalmazta. Ezt a számos – kisebb részben szerkezeti – változtatás ellenére alapjaiban megőrizte a törvény. A hatósági feladatokat viszont nem az egyes örökségi elemek, hanem a hatósági ügy fogalmához kapcsolódó tevékenységek (engedélyezés, ellenőrzés, nyilvántartás) meghatározásával – eltérő terminológiát és beosztást alkalmazva –

feltárásának, illetve a régészeti lelőhely, lelet megtalálójának anyagi elismerésének részletes szabályairól (hatályon kívül: 2013. jan. 1.).

⁴⁸ A Kötv. 20. § (2) bek. szerinti „feltárási jogosult szerv” és a Rmvr. 25. § (1) bek. a) pontjában szereplő „feltárást végző szerv” helyett „feltárást végző intézmény” az Fr. 12. § (1) bek.-ben.

⁴⁹ 3/2002. (II. 15.) NKÖM r.

⁵⁰ A Csongrád Megyei Kormányhivatal honlapja a 2012. szeptember 21. előtti állapot tükrözi: A Csongrád Megyei Kormányhivatal szervezeti felépítése (Csongrád Megyei Kormányhivatal) <http://www.kormanyhivatal.hu/download/8/a2/00000/Szervezeti%20%C3%A1bra%20-%20CSMKH.pdf> (2013. február 3.). Budapest Főváros Kormányhivatala honlapján az Építésügyi és Örökségvédelmi Hivatal elnevezés már látható, de az örökségvédelmi szervezeti egységek még nem szerepelnek Építésügyi és Örökségvédelmi Hivatal (Budapest Főváros Kormányhivatala) <http://www.kormanyhivatal.hu/hu/budapest/szakigazgatasi-szervek/epitesugyi-hivatal> (2013. február 3.).

⁵¹ Kötv. 6. §.

jelöli meg, tehát a hatályos szövegben itt nem lehet egyértelműen azonosítani, hogy melyik miniszter által irányított melyik hatóság feladata az adott tevékenység. Erre a legjobb példa a Kötv. 63. § (6) bek. a) pontja, amely alapján a „hatóság tudományos feladatainak körében gondoskodik [...] a műemlékek tudományos kutatásáról”. A szabályozás tárgya (műemlék) alapján a BM irányítása alatt levő hatóság jöhetne szóba, azonban törvényi rendelkezést konkretizáló két kormányrendelet szövege szerint mindkét miniszter irányít olyan hatóságot, amely ezt a tudományos kutatási feladatot legalább részben végzi. A november 6-án hatályba lépett FGYKr. 4. §-a egy példálózó felsorolást (a)-m) pont) tartalmaz arról, hogy a Forster Gyula Nemzeti Örökséggazdálkodási és Szolgáltatási Központ (a továbbiakban: FGYK) a Kötv. egyes szakaszaiban meghatározott hatósági feladatok mellett milyen más „örökséggazdálkodási és szolgáltatási” tevékenységet lát el. Itt viszont hiányzik a törvényre történő hivatkozás és a terminológia is eltérő, így az EMMI által irányított központi hivatal feladata „g) a veszélyeztetett műemlékek helyzetének konszolidálásában, kutatásában [...] való közreműködés”. Az Rmvr. 42. § (1) bek. d) pontja ezzel szemben úgy fogalmaz, hogy „a Kötv.-ben meghatározott tudományos feladatokat, ennek keretében különösen [...] dc) végzi a műemlékállomány revízióját és tudományos kutatását” az örökségvédelmi iroda (Budapest Főváros Kormányhivatala Építésügyi és Örökségvédelmi Hivatalának önálló feladat és hatáskörrel rendelkező szervezeti egysége, Örökségvédelmi Iroda, Tudományos Osztály).⁵²

Hasonlóan nehezen deríthető ki, hogy a 64. §-ban felsorolt hat feladatot mely hatóságnak kellene ellátni. A kulturális javakat érintő a)-b) pontok, valamint a régészeti lelőhelyet érintő e) pont esetében tisztán levezethető, az f) a két ágazati irányítót nevesíti, így ez mindkettőre érvényes. Az elővásárlási jog gyakorlása, valamint vitás esetben az adott jelenség vagy tárgy kulturális örökség körébe tartozásáról meghozandó döntés joga azonban nem egyértelmű. Nem derül ki, hogy mely hatóság jár el, ha az adott tárgy kulturális javak közé tartozása vagy védett műemléki tartozék, régészeti lelet volta a kérdés.

A jogalkotó észlelve ezt az átfedést kifejezetten előírja, hogy a FGYK és az Örökségvédelmi Iroda tudományos feladataik megvalósítása során keletkező dokumentációkat és adatbázisokat kötelesek egymás rendelkezésére bocsátani.⁵³ A fentiek alapján az új rendelkezések nemcsak megerősítik a KÖH-nél már korábban is fennálló problémát, hogy a hatóság egyúttal tudományos kutatási tevékenységet is végez, hanem ugyanarra a feladatra két intézményt is köteleznek.

V.1.1. Kulturális javak

A kulturális javakkal kapcsolatos hatósági feladatokat (védelembé vétel, kiviteli engedélyezés, ellenőrzés) országos illetékességgel első fokon a FGYK Műtárgyfelügyeleti Iroda (a továbbiakban: FGYK MI), másodfokon az FGYK elnöke látja el.⁵⁴ Sajátos módon az örökségvédelmi bírság megállapításánál a jogalkotó nem jelöli meg külön az MI-t.⁵⁵ Ezzel átörökítették a KÖH-nél már megfigyelt szervezeti anomáliát, hogy a jogorvoslati fórum nem teljesen különül el.

V.1.2. Régészeti örökség és műemléki értékek

A régészeti és műemléki örökségi elemek kapcsán az általános közigazgatási rendszerbe történő – eltérő mértékű – integrálódás figyelhető meg. A korábbi szabályozásból megmaradt

⁵² 3/2013. (I. 18.) KIM utasítás 7. melléklet.

⁵³ Rmvr. 42. § (3) bek.

⁵⁴ FGYKr. 1. § (7) bek., 2. §; Kjr. 2. §; az 54/2012. (XII. 28.) EMMI r. 2. § által módosított 3/2002. (II. 15.) NKÖM r. 7. § (1) bek.

⁵⁵ 191/2001. (X. 18.) NKÖM r. 7. §.

az, hogy a miniszter (BM) által rendeletben védelembe vétel előkészítését egy központi szervezet – „Budapest Főváros Kormányhivatala Építésügyi és Örökségvédelmi Hivatalának önálló feladat- és hatáskörrel rendelkező szervezeti egysége (a továbbiakban: örökségvédelmi iroda)” – végzi.⁵⁶

A járási hivatalokban megyénként egy az egész megyére kiterjedő illetékességi területtel rendelkező – a fővárosban két kijelölt több kerületet átfogó – építésügyi és örökségvédelmi hivatal jött létre, amely első fokon eljár mind a régészeti, mind a műemléki ügyekben. A járási szakigazgatási egységek engedélyező és ellenőrző hatáskörökkel rendelkeznek.⁵⁷ A másodfokú eljárásban azonban elválnak a két örökségi elem, műemlékek esetében az „illetékes fővárosi és megyei kormányhivatal építésügyi és örökségvédelmi hivatalának önálló feladat- és hatáskörrel rendelkező szervezeti egységét” (Örökségvédelmi Osztály) jelöli ki,⁵⁸ vagyis az ügyet az adott megyében „tartja”. A régészeti örökség elemeivel kapcsolatos jogorvoslati eljárás lefolytatására viszont „Budapest Főváros Kormányhivatala Építésügyi és Örökségvédelmi Hivatalának önálló feladat- és hatáskörrel rendelkező szervezeti egysége” (Országos Régészeti Hatósági Osztály) jogosult,⁵⁹ tehát ezt a feladatot a fővárosba telepítik. A nagyberuházásokhoz kapcsolódóan a feltárás költségét érintően viszont az Országos Régészeti Hatósági Osztály dönt.⁶⁰

A kétféle másodfokú hatósági kijelölés azonban szakmai szempontból csak nehezen támasztható alá. Egyrészt a régészeti ügyek ügyforgalma lényegesen nagyobb, mint a műemlékieké, másrészt a szubszidiaritás elvének érvényesítésével sokkal hatékonyabb a régészeti lelőhely közelében megalapozott döntést hozni, mint Budapesten. Emellett teljesen figyelmen kívül hagyja azt a gyakran előforduló esetet, hogy egy adott ingatlan vonatkozásban összefüggő régészeti és műemléki kérdésben is döntenie kell a hatóságnak. Ebben az esetben már az elsőfokú hatóság két külön határozatot hoz, vagy az egy határozatba foglalt döntéseket két külön másodfokú hatóság külön-külön hozott határozatában bírálhatja felül? Hogyan kezelik majd azt a helyzetet, ha az egyik szakkérdésben hozott döntés (műszaki megoldás) megváltoztatása maga után vonná a másik szakterületre vonatkozó hatósági döntést megváltoztatását is?

A régészeti és a műemléki hatósági nyilvántartásokat viszont a KÖH-től örökölt megoldásnak megfelelően a fővárosi kormányhivatal Örökségvédelmi Iroda Nyilvántartási Osztálya vezeti.⁶¹

Az új szabályozás a jogállami követelményektől eltérően hatósági feladatokat telepít közintézetekre – városi önkormányzati fenntartású – közgyűjteményekre is, amelyek a hatósági hatáskörök ellátására nem alkalmasak. A járási kialakításával a jegyzőktől a járási hivatalok veszik át az államigazgatási hatáskörök nagyobb részét, ennek folyományaként a Kötv.-ben a régészeti feltáráson kívül előkerülő régészeti lelet esetén nem a jegyzőnek, hanem a járási hivatalnak kellene bejelenteni az előkerülést, az „értesíti a hatóságot” (tehát saját magát) és a múzeumot.⁶² A Kötv. átfogó módosításának indokaként a kormányzat viszont az

⁵⁶ Rmvr. 42. § (1) bek. a) pont; Fr. 2. § (1) bek.; 3/2013. (I. 18.) KIM utasítás 7. függelék 3. táblázat 9. sor (2.6.2.).

⁵⁷ Rmvr. 2. § (1) bek. a) pont, 1. melléklet; 3/2013. (I. 18.) KIM utasítás Melléklet 69. §, pl.: 8. függelék 4. táblázat 40. sor.

⁵⁸ Rmvr. 2. § (1) bek. b) pont és 3/2013. (I. 18.) KIM utasítás Melléklet 51. § d) pont; pl.: 8. függelék 3. táblázat 7. pont.

⁵⁹ Rmvr. 2. § (1) bek. c) pont és 3/2013. (I. 18.) KIM utasítás Melléklet 51. § e) pont, 7. függelék 3. táblázat 8. sor (2.5.).

⁶⁰ Rmvr. 2. § (2) bek.

⁶¹ Rmvr. 42. § (1) bek. b); Fr. 6-9. §; 3/2013. (I. 18.) KIM utasítás Melléklet 51. § e), 7. függelék 3. táblázat 9. sor (2.6.1.).

⁶² T/6590. sz. javaslat a járási kialakításáról, valamint egyes ezzel összefüggő törvények módosításáról, általános indokolása és az 54. §-hoz fűzött részletes indokolása.

eddig eljárás „egyszerűbbé és átláthatóbbá” tételét jelöli meg, amikor a „feltárára jogosult szerv”-nek (megyei hatókörű városi múzeum) ad döntési kompetenciát arról, hogy kell-e mentő feltárás, így tulajdonképpen kihagyja a hatóságot (járási hivatal építésügyi és örökségvédelmi hivatal). Sőt csak akkor kell értesíteni a hatóságot, ha a múzeum megítélése szerint hatósági intézkedés szükséges.⁶³ A két egymást kizáró szabályozás elvileg 2013. január 1-jétől hatályos. A belügyminiszter által októberben benyújtott Kötv.-módosítás nem vette figyelembe, hogy a KIM által gondozott járási törvényt már 2012. július 5-én kihirdették. Így az eredeti normaszöveget módosította, nem rendelkezve arról, hogy a korábbi törvény még nem hatályos rendelkezései hogyan lépnek hatályba. Ez a törvényszerkesztési hiba a normavilágosság és az alkalmazandó norma kiválaszthatóságának⁶⁴ követelménye ellen hat, ugyanis kifejezett rendelkezés hiányában a jogalkalmazónak értelmezéssel (kihirdetés időpontja) kell kiderítenie, hogy mely szövegváltozat (lex posterior) szerint kell eljárnia.

A szereplők kötelezettségei körüli félreértéseket csak fokozza, hogy a Kultv.-nek a 2012. évi CLII. tv. 8. §-ával megállapított új 45/A. § (2) bek. bc) pontja alapján a megyei hatókörű városi múzeum régészeti feltáráson kívül előkerült lelet esetén haladéktalanul értesíti a kulturális örökségvédelmi hatóságot. Míg a Kötv. 24. § (3) bek.-ben ez csak egy lehetőség, a Kultv. viszont kötelezővé teszi, tehát két törvényi rendelkezés kerül összeütközésbe, megnehezítve a feltárára jogosult szervek jogkövető magatartását.

V.1.3. Egyéb nem hatósági feladatok

A tudományos kutatási tevékenységek az örökségi elemek vonatkozásában két nagy csoportra bonthatók: engedély nélkül végezhető és engedélyköteles tevékenységek. Előbbiket már az FGYK-ra és az Örökségvédelmi Irodára vonatkozó szabályozásnál bemutattuk. Az utóbbiak két eltérő célú kutatási tevékenységei területet fognak át, a kulturális javak és a műemlékek engedélyköteles kutatása alapvetően eltér a régészeti feltárásoktól, ugyanis ezekben az esetekben a kutatás (roncsolásos vizsgálat) az adott műemlék vagy tárgy helyreállításához szükséges. Emellett nem „keletkezik” új – kötelezően közgyűjteménybe kerülő – dolog (régészeti vagy embertani lelet), amelynek az elhelyezése is költséges, így nem külön kutatást végző intézményhez, hanem a felújítást (restaurálást) végző személyéhez kapcsolódik az örökségvédelmi engedély.

A kutatási feladatokat régészeti lelőhelyek esetén főszabály szerint a megyei hatókörű városi múzeum végzi mentő és megelőző feltárás formájában – bevonva régészeti gyűjtőkörrel rendelkező területi múzeumot esetleg –, de kapacitáshiány, több megyére kiterjedő megelőző feltárás, kijelölés és előzetes régészeti dokumentáció esetén a Magyar Nemzeti Múzeum (a továbbiakban: MNM) látja el ezt a feladatot. A régészeti tanszékkel rendelkező egyetemeket és a Magyar Tudományos Akadémia Bölcsészettudományi Kutatóközpont Régészeti Intézetét kizárja a szabályozás a bevételt jelentő megelőző feltárásokból, csak tervásatást folytathatnak.⁶⁵

A kulturális javak és a műemlékek esetén a joganyag továbbra sem tartalmazza a kutatásra jogosult intézményeket, csak a kutatásra jogosultak szakmai paramétereit határozzák meg,⁶⁶ így viszont továbbra is fennáll annak lehetősége, hogy – a korábbi KÖH-ös gyakorlatnak megfelelően – az FGYK vagy az Örökségvédelmi Iroda egyik munkatársa végezze el az engedélyköteles tevékenységet.

⁶³ T/8886. sz. javaslat 15. §-hoz fűzött részletes indokolás.

⁶⁴ Györfi – Jakab 2009, 183. o. [175], 184. o. [179].

⁶⁵ Rmvr. 21. §.

⁶⁶ Rmvr. 9. § (1) bek. c) pont, 10. § (1) bek. c) pont; Kjr. 8. § (2) bek. c) pont.

A műemlékek és a világörökségi helyszínek kezelését a Műemlékek Nemzeti Gondnokságának 2012. november 30-ával történő beolvasztásával az FGYK megkapta, így a nem hatósági feladatai ezzel is bővültek.⁶⁷

V.2. Szakhatósági feladatok

Az örökségi elemek védelmének leghatásosabb módja az örökségvédelmi hatóságok szakhatósági közreműködésének előírása. A Ket. már korábban is lehetőséget adott arra, hogy a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű beruházások megvalósításának gyorsításáról és egyszerűsítéséről szóló külön törvény és a felhatalmazására kiadott kormányrendelet az általános eljárási szabályoktól eltérően jelölje ki a szakhatóságokat.⁶⁸ Az új 44. § (1a) bek. viszont nemcsak a kijelölésben ad szabad kezet a kormánynak, hanem abban is, hogy rendeleti felhatalmazás esetén az eljáró hatóság egyszerűen eltekintsen a szakhatóság közreműködésétől, maga eldöntve a szakkérdést.⁶⁹ Ez a rendelkezés egy általánosabb megfogalmazása az azóta hatályon kívül került csak régészeti vonatkozású szabálynak,⁷⁰ és így aggályosabb is: tulajdonképpen a Kormány rendeletben kiiktathatja az összes szakhatóságot, amely a Ket. eredeti koncepciójától igen távol áll. Ezzel a háttérzabállyal a műemléki és régészeti örökségi elemek védelme is gyengülhet, ugyanis dinamikusan nő⁷¹ a kiemelt jelentőségű ügyek – a Kötv. terminológiája szerint nagyberuházások⁷² – száma, amelyeknél alkalmazható lenne ez a rendelkezés.

⁶⁷ FGYKr. 8. §; Megszüntető okirat a Műemlékek Nemzeti Gondnoksága beolvasztással történő megszüntetéséről. Hivatalos Értesítő 2012. évi 57. szám (2012. december 29.).

⁶⁸ Ket. 14. § (3) bek. e) pont; 2006. évi LIII. törvény a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű beruházások megvalósításának gyorsításáról és egyszerűsítéséről.

⁶⁹ Ket. 44. § (1a) bek. „Törvényben vagy kormányrendeletben meghatározott ügyekben és szempontok alapján a hatóság mérlegelheti a szakhatóság megkeresését és maga dönthet a szakkérdésben.” 2012. évi CCX. törvény a fővárosi és megyei kormányhivatalok működésével összefüggő törvények, valamint a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény és egyes kapcsolódó törvények módosításáról 18. §.

⁷⁰ A „nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű ügyé nyilvánított építésügyi hatósági ügyben a fővárosi és megyei kormányhivatal a döntését az örökségvédelemmel összefüggő jogszabályok megtartásával, az örökségvédelemmel összefüggő szakhatósági eljárás lefolytatása nélkül hozza meg”. Köhkir. 12. § (3) bek.

⁷¹ A jogalkotó 2010-ben ezen a jogcímen nem emelt ki beruházással összefüggő közigazgatási hatósági ügyet, 2011-ben mindössze két esetet minősített nemzetgazdasági szempontból kiemeltté: a Várbazár, valamint a budavári királyi kertek rekonstrukciójával összefüggő beruházást, illetve a szlovák-magyar összekötő földgázszállító-vezeték építését. Ezzel szemben 2012-ben már öt alkalommal élt ezzel a lehetőséggel, így a Nemzeti Közszolgálati Egyetemnek a Ludovika Campusban történő elhelyezése, a Korányi Projekt megvalósítása, a debreceni Nagyerdei Labdarúgó Stadion, az új ferencvárosi labdarúgó stadion, valamint egyes közlekedésfejlesztési projektek megvalósítása is kiemelésre került. 230/2011. (XI. 8.) Korm. rendelet a magyar–szlovák összekötő földgázszállító-vezeték kiépítéséhez és a vezeték üzemszerű működtetéséhez kapcsolódó beruházások megvalósításával összefüggő közigazgatási hatósági ügyek kiemelt jelentőségű ügyé nyilvánításáról; 311/2011. (XII. 23.) Korm. rendelet a Várbazár, valamint a budavári királyi kertek rekonstrukciójához kapcsolódó beruházások megvalósításával összefüggő közigazgatási hatósági ügyek kiemelt jelentőségű ügyé nyilvánításáról; 126/2012. (VI. 26.) Korm. rendelet a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Ludovika Campusban történő elhelyezéséhez kapcsolódó beruházások megvalósításával összefüggő közigazgatási hatósági ügyek kiemelt jelentőségű ügyé nyilvánításáról, az eljáró hatóságok kijelöléséről, valamint az ezzel összefüggő egyes kormányrendeletek módosításáról; 166/2012. (VII. 19.) Korm. rendelet a debreceni Nagyerdei Labdarúgó Stadion rekonstrukciós programjához kapcsolódó beruházások megvalósításával összefüggő közigazgatási hatósági ügyek kiemelt jelentőségű ügyé nyilvánításáról, valamint az ezzel összefüggő egyes kormányrendeletek módosításáról; 173/2012. (VII. 26.) Korm. rendelet az új ferencvárosi labdarúgó stadion megvalósításával összefüggő közigazgatási hatósági ügyek kiemelt jelentőségű ügyé nyilvánításáról és az eljáró hatóságok kijelöléséről; 267/2012. (IX. 20.) Korm. rendelet a Korányi Projekthez kapcsolódó beruházások megvalósításával összefüggő közigazgatási hatósági ügyek kiemelt jelentőségű ügyé nyilvánításáról; 345/2012. (XII. 6.) Korm. rendelet

Az új szabályozás (2. táblázat) az eddig sem teljesen kiismerhető részletszabályokat tovább bonyolította azzal, hogy a kétféle örökségvédelmi hatóság és ezek bizonyos részlegei kötelező szakértőként működnek közre egymás eljárásában vagy saját eljárásukban. Előfordulnak azonban fehér foltok is, vagyis olyan esetek, amelyekben a jogalkotó nem jelölt ki szakhatóságot, pedig az eljáró hatóságnál a szükséges szakértelem nem áll rendelkezésre.

V.2.1. Kulturális javak

A kulturális javak vonatkozásában az örökségvédelmi hatóság szakhatósági szerepéről csak a Kötv. tesz említést, mindössze annyi derül ki, hogy a kultúráért felelős miniszter által irányított hatóság látja el.⁷³ Az esetek egy részében van a műemlékeknek képző- vagy iparművészeti tartozéka – tehát elmozdítható, a kulturális javak körébe sorolható, de a műemlékkel együtt védelembe vett ingó eleme is. Az ezekkel kapcsolatos eljárásokban viszont a műemléki értékek védelmét ellátó hatóságok (járási építésügyi és örökségvédelmi hivatal, kormányhivatal építésügyi és örökségvédelmi hivatal örökségvédelmi osztály) számára nem írja elő a jogalkotó, hogy a kulturális javakkal kapcsolatban hatáskörrel rendelkező FGYK MI-t szakértői vagy szakhatósági minőségében be kellene vonni. Ennek az lehet az oka, hogy az integrált hivatalon belül fel sem merültek ilyen kérdések, a különböző örökségi elemekre vonatkozóan egy ügyben az adott szakterület felügyelőinek közreműködésével egy határozatot hoztak. A szakhatósági kijelölés hiánya azonban oda vezethet, hogy a műemlékkel együtt védett kulturális javakat veszélyeztető hatósági határozatok nem védhetők ki. Az, hogy az Örökségvédelmi Iroda kötelező szakértői véleményt ad az ilyen műemlékeket érintő roncsolásos vizsgálatokhoz,⁷⁴ még nem garantálja a szakszerű védelmet.

A kulturális javak védelembe vételénél továbbra is fenntartja jogalkotó, hogy kijelölt szakmúzeumok (közgyűjtemények) és intézmények segítsék kötelező szakértőként a hatóságot (FGYK). Amennyiben a szakterületi múzeum gyűjteményébe tartozik az adott tárgy, akkor az eljáró FGYK egyéb szakértő közreműködést kérheti.⁷⁵ A múzeumok ilyen pozícióban tartása még mindig nem felel meg a profiltisztaság követelményének.

V.2.2. Műemléki értékek

A műemléket, műemléki területet érintő ügyben első fokon a járási építésügyi és örökségvédelmi hivatal, másodfokon pedig a kormányhivatal építésügyi és örökségvédelmi hivatal örökségvédelmi osztálya jár el szakhatóságként a rendelet 3. melléklet B. pontja alatt felsorolt szempontrendszer szerint. A járási földhivatal által lefolytatott telekalakítási eljárással kapcsolatban pedig még további szempontokat is tartalmaz a normaszöveg.⁷⁶

Nagyon sajátos megoldáshoz folyamodott a jogalkotó, amikor az örökségvédelmi engedélyhez kötött, változtatással (pl.: roncsolásos vizsgálat, restaurálás, épületgépészet cseréje, építési tevékenység) járó beavatkozásoknál az örökségvédelmi hatóság egyik részlegének (Örökségvédelmi Iroda) előzetes szakvéleményét kell a kérelemhez csatolni,

egy-egy közlekedésfejlesztési projektekkel összefüggő közigazgatási hatósági ügyek nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű ügyé nyilvánításáról és az eljáró hatóságok kijelöléséről.

⁷² Kötv. 7. § 31. pont.

⁷³ Kötv. 6. § a) pont, 62. § a) pont.

⁷⁴ Rmvr. 5. § (6) bek.

⁷⁵ 1997. évi CXL. törvény (a kulturális javak védelméről és) a muzeális intézményekről, a nyilvános könyvtári ellátásról és a közművelődésről (a továbbiakban: Kultv.) 44. § (2) bek.; 3/2002. (II. 15.) NKÖM r. 8. §.

⁷⁶ Kötv. 6. § b) pont, 62. § a) pont; Fmkr. 2. § (1) bek. 2. pont; Jhr. 2. § (1) bek. c) pont; Rmvr. 2. § (1) bek. a) pont, c) pont, 13. § (1)-(2) bek., 14. § (1) bek.

mindezek mellett a hatóság számára a tudományos adatokat is az Örökségvédelmi Iroda köteles szolgáltatni.⁷⁷ A védelemben vétel előkészítő eljárásában a hatóság (Örökségvédelmi Iroda) szakértőt is igénybe vehet.⁷⁸

V.2.3. Régészeti örökség

A régészeti lelőhelyek és régészeti védőövezetek esetében szakhatóságként a Kormány első fokon a járási építésügyi és örökségvédelmi hivatalt, másodfokon pedig az Országos Régészeti Hatósági Osztályt jelölte ki, a követendő szempontrendszer pedig a 3. melléklet A. pontja.⁷⁹ Nagyberuházásnak számító építési tevékenység kapcsán az általános engedélyezési eljárásban, ahol az örökségvédelmi hatóság szakhatóság, ott előzetes régészeti dokumentációt kell készíteni. Ezt a feladatot az MNM látja el, de az illetékes megyei hatókörű városi múzeumot a „teljesítésbe bevonja”,⁸⁰ tehát a szakhatósági eljárásban egy előzetes kötelező szakvéleményt is előír a jogalkotó, méghozzá úgy, hogy még „alvállalkozót” is megjelöl.

Sokkal komplikáltabb lett a régészeti feltárások engedélyezési eljárása és a hatósági ellenőrzés is. A jogalkotó fenntartotta az eddig is problémát jelentő szabályokat, sőt újakat is létrehozott. A megyei hatókörű városi múzeum a Kultv. rendelkezése szerint „szakértőként részt vesz a régészeti terület ellenőrzésében”, a megfogalmazás viszont nem illeszkedik a Ket. fogalomrendszeréhez, a Kötv. ilyen előírása hatályon kívül került, és az új törvényi rendelkezésnek megfelelően a védett lelőhelyek ellenőrzését előíró kormányrendelet is csak a hatóságot említi meg.⁸¹ Ez egy komoly félreértésekre lehetőséget adó eltérés, a megyei hatókörű városi múzeumok munkatársai joggal hihetik, hogy a hatóság ellenőrzésében jogosultak részt venni. Az EMMI által augusztusban benyújtott, október 25-én kihirdetett javaslatot és a belügyminiszter által október 27-én benyújtott javaslatot annak ellenére nem hangolták össze, hogy a BM javaslata még a Kultv. adott szakaszát is módosítja.⁸²

A feltáráson kívül előkerült régészeti lelet és lelőhely kapcsán a feltárára jogosult szerv szerepe sem teljesen világos, a jogosultságok részben hatósági feladatnak, részben kötelező szakértői tevékenységnek tűnnek.⁸³

A természetvédelmi őrszolgálat hatósági ellenőrzésbe vonására a Kötv. rendelkezése változatlan, a jogalkotó továbbra sem pontosítja a „közreműködésével gondoskodik” megfogalmazást, és rendeleti szinten sem tölti ki tartalommal, így viszont nehezen értelmezhető.⁸⁴

Az Ásatási Bizottság (a továbbiakban: ÁB) a belügyminiszter által működtetett szakértői testületté vált, amelynek véleményét a régészeti feltárási engedély iránti kérelemhez kell mellékelni. Ha ez nem történt meg, akkor az örökségvédelmi hatóság megkeresésére kell 15 napon belül a véleményt előterjeszteni, de más ügyekben is kikérheti a hatóság az ÁB véleményét. Nagyberuházás esetén ha „az érintett lelőhely hazánk múltjának kiemelkedő jelentőségű, egyedi vagy pótolhatatlan forrása, vagy az elfedés a beruházás jellege miatt műszakilag lehetetlen, vagy az a lelőhely fizikai állapotromlását eredményezné”, akkor az

⁷⁷ Rmvr. 5. § (6) bek., 42. § (1) bek.c) pont, e) pont, (2) bek.

⁷⁸ Fr. 4. § (2) bek.

⁷⁹ Kötv. 6. § b), 62. § a) pont; Fmkr. 2. § (1) bek. 2. pont; Jhr. 2. § (1) bek. c) pont; Rmvr. 2. §, 13. § (1)-(2) bek.

⁸⁰ Kötv. 7. § 29. pont, 20/A. §, 23/C. §; Rmvr. 29. §.

⁸¹ Kultv. 45/A. § (2) bek. be) pont; Kötv. 16. §; Rmvr. 18. §.

⁸² T/6590. sz. javaslat a járási kialakításáról, valamint egyes ezzel összefüggő törvények módosításáról; 2012. évi XCIII. törvény a járási kialakításáról, valamint egyes ezzel összefüggő törvények módosításáról; 2012. évi CLII. törvény a muzeális intézményekről, a nyilvános könyvtári ellátásról és a közművelődésről szóló 1997. évi CXL. törvény módosításáról 8. §; T/8886. sz. javaslat; 2012. évi CXCI. tv. 5. § (2) bek., 10. §.

⁸³ Kötv. 24. § (2)-(3) bek.

⁸⁴ Kötv. 64. § (5) bek. e) pont.

örökségvédelmi hatóság az ÁB véleményét kikérve tesz javaslatot a miniszternek a kormánydöntés kezdeményezésére.⁸⁵

Régészeti lelőhely védelembe vételénél szakértőként közreműködhet még a hatóság döntése szerint az adott szakterületen szakértelemmel rendelkező személy, az MNM, az illetékes megyei hatókörű városi múzeum, valamint a gyűjtőkörrel rendelkező, gyűjtőterületében érintett területi múzeum is.⁸⁶

Feltárási engedélyezésnél szakhatóságként kell bevonní termőföldön végzendő feltárásnál első fokon a fővárosi és megyei kormányhivatal növény- és talajvédelmi igazgatóságát, másodfokon a Nemzeti Élelmiszerlánc-biztonsági Hivatalt. Természetvédelmi érintettség esetén a környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi felügyelőséget első fokon, a másodfokú eljárásban pedig az Országos Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Főfelügyelőséget.⁸⁷

V.2.4. Világörökségi területek

A világörökségi helyszínekkel kapcsolatos eljárásban a kétféle hivatal miatt az amúgy sem áttekinthető szabályozás tovább bonyolódott. A kapcsolódó kormányrendelet módosított változatában a járási építésügyi és örökségvédelmi hivatal szerepel a kezelési terv elkészítésébe kötelezően bevonandó hatóságként.⁸⁸ Továbbra is kötelező szakértő az FGYK, ezen kívül közvetítő a kezelési terv készítője és a miniszter között, valamint a miniszter az FGYK-n keresztül látja el egyes (egyezetési) feladatait. A várományos helyszínekkel kapcsolatos eljárásban is az FGYK adja a szakmai állásfoglalást a miniszternek, és a világörökségi gondnokságra pályázó szervezetek vonatkozásában a véleményező szerepkört is megőrzi. Az FGYK elnöke tagja a kezelési tervről tárgyaló testületnek.⁸⁹

Bármely más hatóság eljárásában a világörökségi területet érintő ügyben a járási építésügyi és örökségvédelmi hivatal a szakhatóság első fokon, azonban a másodfokon eljáró szakhatóság nem egyértelmű. Egyaránt lehet a kormányhivatal örökségvédelmi osztálya vagy az Országos Régészeti Hatósági Osztály, de akár mindkettő is, ha az adott területen műemléki és régészeti érintettség is van. Az Rmvr. 2. § (1) bek. ugyanis a világörökségi területről nem tesz említést, csak a műemléki és a régészeti ügyek szerepelnek a rendelkezésekben. A helyzetet nem segít tisztázni a 3. melléklet C pontja sem, amely visszautal a régészeti (A) és a műemléki (B) pontokra. A kormányhivatalok szervezeti és működési szabályzatában sem találunk erre utalást.⁹⁰ A világörökségi területet érintő eljárásokban a járási építésügyi és örökségvédelmi hivatala kötelezően kikéri az FGYK véleményét is, tehát egyfajta kötelező szakértői szerepkört is kap.⁹¹

⁸⁵ Rmvr. 23. § (2) bek. f) pont, (3) bek., 37. § (5) bek., 45. §.

⁸⁶ Fr. 3. § (3) bek.

⁸⁷ Rmvr. 24. §.

⁸⁸ 2011. évi LXXVII. törvény a világörökségről 1.§; 315/2011. (XII. 27.) Korm. rendelet a világörökségi kezelési tervről, a világörökségi komplex hatásvizsgálati dokumentációról és a világörökségi várományos helyszínekről (a továbbiakban: Vkr.) 2. § (6) bek. a) pont.

⁸⁹ Vkr. 1. § (2a) bek., 2. § (1a) bek., 4. § (5) bek. c) pont, 14. § (1) bek.; 32/2012. (V. 8.) NEFMI rendelet a világörökségi gondnokságról 1. §, 4. § (1) bek.; FGYKr. 6. §.

⁹⁰ Kötv. 6. § b) pont, 62. § a) pont; Jhr. 2. § (1) bek. c) pont; Rmvr. 2. §, 13. §.

⁹¹ Rmvr. 13. §.

VI. Gyenge pontok a szervezetrendszer, valamint a hatásköri és illetékességi szabályok kialakításánál

A fentiek alapján megállapítható, hogy a joganyag és a kiépített hatósági szervezetrendszer, az egyes szereplőknek juttatott hatáskörök és a szabályozási ellentmondások miatt kérdéses, hogy a kulturális örökség védelmére hivatott hatóságok el tudják-e látni a feladatukat. A problémák tizenegy pontban foglalhatók össze:

1. A szabályozás túlzottan tagolt, sok szinten szerepelnek egyes tevékenységekre vonatkozó előírások.

2. A kulturális örökség védelme már nem egy egységes igazgatási ág alá tartozik, hanem két eltérő prioritású közigazgatási ágazathoz sorolta át a kormányzat: a gazdaságihoz tartozó építésügyi igazgatáshoz, valamint a kulturális igazgatáshoz kerültek egyes elemei.

3. A gazdasági igazgatási ágazatba sorolás azonban nemcsak az eddigi hagyományoknak, hanem az adott szakterület funkciójának is ellentmond. A régészet ugyanis nem egy sajátos építési tevékenység, hanem a múlttal foglalkozó tudományok egyike, amely speciális forrásokat (régészeti jelenségek) és módszereket (ásatás) használ. Nem azért folytatnak régészeti feltárást, hogy az adott területet építkezésre alkalmassá tegyék, hanem azért, hogy a múltat (re)konstruálni tudják a kinyerhető információkkal. A megelőző feltárást is csak azért kell végezni, hogy az építési tevékenység által elpusztításra ítélt régészeti lelőhelyről a lehető legtöbb információt megmentsék.

4. A szabályozás ellentmondásos, nem tesz eleget sem a normavilágosság feltételének, sem a normák állandósága és az alkalmazandó norma kiválaszthatósága feltételének, a joganyag betérjesztőtől, valamint időtől függően változó terminológiát és koncepciókat tükröz. Azonos szinten elfogadott jogszabályok egymástól függetlenül párhuzamosan módosítanak régebbi normaszövegeket, a rendeleti joganyag pedig nem tudja lekövetni a változó felsőbb szintű jogszabályokat.

5. A Kötv.-ben lefektetett hatósági feladatok nem illeszkednek a Ket. hatósági ügy fogalmához, a jogalkotó eltérő terminológiát használ, ez ellentmondó értelmezésekhez vezet. Erre jó példa az örökségvédelmi felügyelet egyik eleme,⁹² amely valójában a Ket. hatósági ellenőrzésébe illeszkedik. A két törvény szövegét már a 2005-ös novellával szinkronizálni kellett volna.

6. A Kötv. nem illeszkedik a vállalt nemzetközi kötelezettségekhez a régészeti örökségi elemek védelme kapcsán, az ex lege védelmet kiüresíti azzal, hogy a régészeti lelőhelyek elkerülését csak ritka kivételként határozza meg.⁹³

7. Az új szabályozás sem pótol korábbi hiányosságokat, így például a régészeti feltárások során előkerülő embertani leletekre senki sem gondolt. Bizonyos területeken pedig túlszabályozás figyelhető meg, így például a járási építésügyi és örökségvédelmi hivatal dönt arról vita esetén, hogy az adott nap feltárássra alkalmas vagy nem alkalmas.⁹⁴

8. Egy hatáskört gyakorló került ellenérdekű igazgatási területek fölé, az örökségi elemek védelmét szolgáló és az építésügyi hatáskör címzettje a járási hivatalvezető, a

⁹² Kötv. 63. § (5) bek. a) pont.

⁹³ „A földmunkával járó fejlesztésekkel, beruházásokkal – beleértve az ásványi vagyoni kitermelését is – (a továbbiakban: fejlesztések, beruházások) a régészeti lelőhelyeket kormányrendeletben meghatározott esetekben és módon el kell kerülni.” Kötv. 19. § (1) bek.; „A földmunkával járó beruházásokkal – ha az örökségvédelmi hatóság ettől eltérően nem rendelkezik – el kell kerülni a) a védetté nyilvánított régészeti lelőhelyet, b) a tájképi jelentőségű lelőhelyet (erőd, erődítés, földvár, halomsír, kunhalom, többszörös rétegzettségű település, vár), c) az eredeti összefüggéseiben megmaradt, helyben és fizikai állapotromlás nélkül megőrzendő régészeti emléket.” Rmvr. 28. § (1) bek.

⁹⁴ Fr. 15. § (3) bek.

határozatok kiadmányozója lehet eltérő, azonban ez nem érinti a járási hivatalvezető felelősségét, amennyiben ellentmondó vagy hibás (szakszerűtlen) határozatok születnek.

9. A jogorvoslati fórumrendszer aggályos, nem felel meg a hatékonyság követelményének és ellentmond a szakmai szempontoknak is.

10. Az első- és másodfokú hatósági hatásköröket gyakorló szervezeteket, szinteket nem sikerült elválasztani egymástól teljesen, sem az FGYK, sem a kormányhivatalok esetében.

11. Nincsen tiszta profilú intézmény, az egyes szereplőknek egymást elvi szinten kizáró hatásköröket juttat a szabályozás. A hatóságoknak tudományos kutatási, közkapcsolati és kezelői feladataik is vannak. Nem hatóságokat hatósági feladatokkal ruház fel a jogalkotó, sőt ezeken belül is átfedések vannak.

VII. Javaslatok a kulturális örökség védelmének hatékony megvalósítására

Javaslatunk megfogalmazásánál a kulturális örökségvédelem szervezeti rendszerének optimális működése, illetve a működőképesség megőrzése képezte a kiindulópontot.

Álláspontunk szerint a kormányhivatalok építésügyi és örökségvédelmi hivatala, amely az állami főépítési feladatok, az építésügyi hatósági feladatok, az építésfelügyeleti hatósági feladatok, valamint a régészeti örökség és a műemléki értékek védelmével kapcsolatos hatósági feladatok ellátására létrehozott szakigazgatási szerv, felépítése, ellátandó feladatai tekintetében várhatóan nem tud megfelelni a hatékony, szakszerű működés követelményének. Úgy véljük, hogy a szervezeti integráció eltúlzott mértéket öltött, a szabályozás tárgya alapvetően eltér az integrálni kívánt területeken, az ellátandó feladatkörök szakmai feltételrendszere heterogén mind a humán erőforrás, mind a tárgyi infrastruktúra tekintetében. Ezért a kialakított szervezeti struktúra jelentős profiltisztításra szorul. Véleményünk szerint az azonos típusú feladatokhoz igazodóan indokolt a szervezeti formát meghatározni, az ágazati, szakmai irányítás és felügyelet megfelelő elláthatósága és működtetése érdekében.

A fent vázolt problémák megoldására két – ellentétes irányú, de egyaránt radikális – megoldás kínálkozhat.

1. A kormányzat úgy dönt, hogy nemcsak a belső jogi szabályozás (Kötv. és a kapcsolódó rendeletek) szintjén szakít a Vallettai Egyezményrel, valamint az Európa Tanács és az UNESCO által elfogadott egyéb – soft law jellegű – standardokkal,⁹⁵ hanem nemzetközi szinten is kiáll a joganyag átalakításához fűzött magyarázatokban szereplő elvei mellett.⁹⁶ Ezt az utat viszont semmiképpen sem helyeselhetjük, ezért a másik megoldást dolgoztuk ki.

⁹⁵ Pl.: 2006. évi XXXVIII. törvény a szellemi kulturális örökség megőrzéséről szóló, Párizsban, 2003. év október hó 17. napján elfogadott UNESCO Egyezmény kihirdetéséről; 2012. évi CX. törvény az Európa Tanácsnak a kulturális örökség társadalmi értékéről szóló, Faróban, 2005. év október 27. napján elfogadott keretegyezményének kihirdetéséről; 149/2000. (VIII. 31.) Korm. rendelet a Magyar Köztársaság Kormánya és az Európa Tanács tagállamai között, 1992. január 16-án kelt, Vallettában aláírt, a régészeti örökség védelméről szóló Európai Egyezmény kihirdetéséről.

⁹⁶ „A feladatkörökkel kapcsolatos rendelkezéseken túl a törvényjavaslat érdemi változásokat is tartalmaz, elsősorban a beruházásokkal kapcsolatos régészeti feladatok szabályai terén. E rendelkezések a hatályos szabályozáshoz képest új szemlélettel, átlátható, ugyanakkor differenciált rendszerben határozzák meg a régészeti feltárások különböző esetekben alkalmazandó módszereit. A differenciálás eredményeként a beruházásokkal kapcsolatban csak a valóban indokolt régészeti feltárási munkákat kell elvégezteni, ezzel várhatóan csökkennek a beruházók terhei. [...] A Kötv. módosítása lehetővé teszi, hogy a régészeti feltárási jogosult szervek körét a Kormány rendeletben – a korábbinál szélesebb körben – határozza meg. A versenyhelyzet, azaz a beruházó választási lehetőségének megteremtése várhatóan csökkenti a beruházásokkal kapcsolatos terheket, és gördülékenyebbé teszi a régészeti feladatok ellátását.” T/8886. sz. javaslat általános indokolása.

2. A kormányzat úgy dönt, hogy visszaállítja a Kötv.-ben az eredeti védelmi szintet és ennek megfelelően módosítja a joganyagot, ebben az esetben egy jól működő és hatékony intézményrendszerre lesz szüksége. Első lépésként a Kötv. és a Ket. összhangját kell megteremteni, a hatósági ügy fogalma alá besorolva az egyes hatósági tevékenységeket, valamint a tudományos kutatási és társadalmi kapcsolatépítési feladatokat teljes mértékben el kell választani a hatósági feladatoktól. Második lépésként meg kell szüntetni a két ágazati irányítót, és a kulturális örökségvédelmet vissza kell helyezni a kulturális igazgatás alá. Harmadik lépésként pedig egy világos és átlátható fórumrendszert kell kialakítani. Ennek megfelelően két lehetősége van a kormányzatnak: a) ragaszkodik a frissen kialakított járási rendszerhez vagy b) visszaállítja az integrált hivatalt. Mivel mindkét struktúrában elvileg kialakítható egy jogállami követelményeknek megfelelő, hatékony és szakmai szempontoknak is megfelelő intézményrendszer, ezért minkét verzióra készítettünk javaslatot.

a) A kormányzat továbbra is a kormányhivatali és járási rendszerbe illesztve kívánja a kulturális örökségi elemek védelmét megoldani, ekkor:

- a nem hatósági feladatokat a műemléki vagyongazdálkodással is foglalkozó FGYK-ra kell bízni mindhárom örökségi elem vonatkozásában;
- a megyeszékhely járási (kijelölt fővárosi kerületi) hivatalában külön örökségvédelmi hivatalt kell létesíteni megyei (több fővárosi kerületre kiterjedő) illetékességgel a műemléki és régészeti ügyekkel kapcsolatos első fokú engedélyezési és ellenőrzési hatáskörrel;
- a kulturális javak vonatkozásában elsőfokú hatóságként országos illetékességgel egy fővárosi kerületi hivatalnál kell az örökségvédelmi hivatalt kijelölni;
- másodfokú hatóságként a kormányhivatalok külön örökségvédelmi hivatalát kell kijelölni a kulturális örökség elemeire vonatkozó ügyekben (megyékben régészeti és műemléki, fővárosban régészeti, műemléki és kulturális javak);
- egységes hatósági nyilvántartást kell a három örökségi elemre vonatkozóan vezetni a fővárosi kormányhivatal örökségvédelmi hivatalán belül;
- mindhárom örökségi elem vonatkozásában a védelemben vétel előkészítő eljárását a Ket. alapján az illetékes kormányhivatal folytatja le, a védelemben vételhez szükséges dokumentációt kötelező szakértőként az FGYK készíti el, a miniszter rendeletben nyilvánítja védetté a műemléki értékeket és a régészeti lelőhelyeket, a kulturális javakat viszont az illetékes kormányhivatal hatósági határozatban, itt jogorvoslati fórum a miniszter;
- a valódi jogorvoslati lehetőség biztosítása és az egységes ügyintézés érdekében meg kell szüntetni a kormányhivatalok szakmai irányító szerv szerepét, ezt az EMMI illetékes főosztályára kell bízni;
- el kell vonni a hatósági és kvázi hatósági jogköröket a közgyűjteményektől és az FGYK-tól;
- a kötelező szakértői feladatokat elsősorban az FGYK-ra kellene bízni, az Ásatási Bizottságot be kell integrálni az FGYK-ba, csak másodsorban kell támaszkodni közgyűjteményekre;
- a tudományos dokumentációkhoz és adatbázisokhoz történő hozzáférés érdekében az FGYK és a közgyűjtemények között ki kell alakítani egy kölcsönösségen alapuló – a kutatást végzők érdekeit is szem előtt tartó – rendszert;
- egy jól átlátható és erős szakhatósági rendszert kell kiépíteni, ahol az örökségi elemeket érintő ügyekben minden esetben bevonják az örökségvédelmi hivatalokat;
- az eljárási szabályokat úgy kell kialakítani a Ket. általános szabályaitól eltérően, hogy az örökségi elemekre vonatkozó információk összegyűjtése és értékelése ténylegesen lehetővé váljon, így helyszíni szemle nélkül ne lehessen döntést hozni

régészeti és műemléki ügyekben, az eljárási határidő pedig lehetővé tegye a szemlét.

- b) A kormányzat nem kötelezi el magát a kormányhivatali és járási rendszeren belüli elhelyezéshez, a joganyag megváltoztatásában itt is a fent vázolt három lépést kell követnie. Ennek keretében:
- a nem hatósági feladatokkal az integrált hivatal háttérintézményeként működő, vagyonkezelői feladatokat is ellátó FGYK-t kell megbízni (hasonló megoldással, mint a Legfőbb Ügyészség és az Országos Kriminológiai Intézet viszonya);
 - megyénként létrehozni a helyi irodákat első fokú hatóságként a műemlékvédelmi és a régészeti ügyekre engedélyezési és ellenőrzési hatáskörök gyakorlására;
 - kulturális javak vonatkozásában a fővárosi iroda az elsőfokú hatóság országos illetékességgel;
 - öt regionális irodát kell létrehozni az eddigi ügyforgalmi adatokhoz igazított illetékességi területekkel és határokkal másodfokú hatóságként, a központi regionális iroda a kulturális javakra kiterjedő hatáskörrel rendelkezzen;
 - egységes hatósági nyilvántartást kell a három örökségi elemre vonatkozóan vezetni a hivatal központi szervén belül;
 - mindhárom örökségi elem vonatkozásában a védelembé vétel előkészítő eljárását a Ket. alapján az illetékes regionális iroda folytatja le, a védelembé vételhez szükséges dokumentációt az FGYK készíti el, a miniszter rendeletben nyilvánítja védetté a műemléki értékeket és a régészeti lelőhelyeket, a kulturális javakat viszont a központi regionális iroda hatósági határozatban, itt jogorvoslati fórum a miniszter;
 - a valódi jogorvoslati lehetőség biztosítása és az egységes ügyintézés érdekében a megyei irodákat nem a regionális irodák alá, hanem közvetlenül a hivatal elnöke alá kell rendelni, a hivatal szakmai irányító szerv szerepét az EMMI illetékes főosztályára kell bízni;
 - el kell vonni a hatósági és kvázi hatósági jogköröket a közgyűjteményektől és az FGYK-tól;
 - a kötelező szakértői feladatokat elsősorban az FGYK-ra kellene bízni, az Ásatási Bizottságot be kell integrálni az FGYK-ba, csak másodsorban kell támaszkodni közgyűjteményekre;
 - a tudományos dokumentációkhoz és adatbázisokhoz történő hozzáférés érdekében az FGYK és a közgyűjtemények között ki kell alakítani egy kölcsönösségen alapuló – a kutatást végzők érdekeit is szem előtt tartó – rendszert;
 - egy jól átlátható és erős szakhatósági rendszert kell kiépíteni, ahol az örökségi elemeket érintő ügyekben minden esetben bevonják az örökségvédelmi hivatalokat;
 - az eljárási szabályokat úgy kell kialakítani a Ket. általános szabályaitól eltérően, hogy az örökségi elemekre vonatkozó információk összegyűjtése és értékelése ténylegesen lehetővé váljon, így helyszíni szemle nélkül ne lehessen döntést hozni régészeti és műemléki ügyekben, az eljárási határidő pedig lehetővé tegye a szemlét.

1. táblázat A kulturális örökség védelmével kapcsolatos tevékenységek 2013. január 1-jétől

Az integrált kulturális örökségvédelem elemein (kulturális javak, műemlékek, régészeti lelőhelyek) kívül szerepelnek mindazon hatáskörök és tevékenységek, amelyeket a Kulturális Örökségvédelmi Hivatal látott el a megszűntetése pillanatában (kulturális javak, műemlékek, régészeti lelőhelyek, muzeális intézmények, emlékhelyek világörökségi helyszínek, előadó-művészeti tevékenység). A joganyag változásai közül csak azok szerepelnek, amelyek a kulturális örökség védelmére hivatott hatóságok szervezetét, működését és hatáskörét érintik, így nem szerepelnek a csupán technikai (derogációs) jogszabály-módosítások, valamint a közigazgatási tevékenységet nem érintő változások.

HNY: hatósági nyilvántartás; **HJ:** hatósági jogmegállapítás (engedélyezés, védetté nyilvánítás); **HE:** hatósági ellenőrzés; **T:** engedélyköteles vagy nem engedélyköteles tudományos munka; **K:** kezelés; **FSZ:** felügyeleti szerv

kulturális javak	műemlék	régészeti lelőhely, régészeti lelet	muzeális intézmények	emlékhelyek (történelmi, történelmi, nemzeti, kiemelt nemzeti)	világörökség	előadó-művészeti tevékenység
<p>HJ: a kulturális örökség védelmével összefüggő feladatokat ellátó, kormányrendeletben meghatározott eljáró hatóság (hatóság) (2001:LXIV. tv. 6. § a), 47-58. §, 61/A. §, 62. § a), d), 63. § (3), 64. § a)-d), f) 67-68. §, 75. § (3) a), f), 76. §, 79. §, 82. § (3)); I. f. FGYK MI, II. f. FGYK elnöke (310/2012. (IX. 18.) Korm. r. 2. § a); 191/2001. (X. 18.) Korm. r. 7. §; 45/2012. (XI. 30.) EMMI r. 2. §); HE: a kulturális örökség védelmével</p>	<p>HJ: a kulturális örökség védelmével összefüggő feladatokat ellátó, kormányrendeletben meghatározott eljáró hatóság (hatóság) (2001:LXIV. tv. 6. § b), 31. §, 62. § a), d), 63. § (3) 67-68. §, 78. §, 82. § (3)); I. f. az 1. mellékletben felsorolt járási (fővárosi kerületi) hivatal építésügyi és örökségvédelmi hivatala; II. f. fővárosi és megyei kormányhivatal építésügyi és örökségvédelmi hivatalának önálló feladat- és hatáskörrel rendelkező szervezeti egysége (Örökségvédelmi Osztály) (288/2010. (XII. 21.) Korm. r. 2. § (1) 2.; 218/2012. (VIII. 13.) Korm. r. 2. § (1) c); 393/2012. Korm. r. 2. §, 3. §, 5-12. §; 191/2001. (X. 18.) Korm. r. 7. §); HE: a kulturális örökség védelmével összefüggő feladatokat</p>	<p>HJ: a kulturális örökség védelmével összefüggő feladatokat ellátó, kormányrendeletben meghatározott eljáró hatóság (hatóság) (2001:LXIV. tv. 6. § b), 20. §, 62. § a), d), 67-68. §, 78. §, 82. § (3)); I. f. az 1. mellékletben felsorolt járási (fővárosi kerületi) hivatal építésügyi és örökségvédelmi hivatala; II. f. Budapest Főváros Kormányhivatala Építésügyi és Örökségvédelmi Hivatalának önálló feladat- és hatáskörrel rendelkező szervezeti egysége (Országos Régészeti Hatósági Osztály) (288/2010. (XII. 21.) Korm. r. 2. § (1) 2.; 218/2012. (VIII. 13.) Korm. r. 2. § (1) c); 393/2012. Korm. r. 2. § 3. § (2), 5. § (2), 23-26. §; 191/2001. (X. 18.) Korm. r. 7. §); HE: a kulturális örökség védelmével összefüggő feladatokat</p>	<p>HNY: a miniszter által vezetett minisztérium (1997:CXL. tv. 39. § (5)); kultúráért felelős miniszter (EMMI) 212/2010. (VII. 1.) Korm. r. 54. § c))</p>	<p>HJ: OGY (2001:LXIV. tv. 7. § 28., 30.); Kormány (2001:LXVI. 7. § 27.); HNY+HE: NEKB (2001:LXIV. tv. 61/D-61/E. §); FSZ: kultúráért felelős miniszter (EMMI) és a Bizottság felügyeletét ellátó miniszter (2001:LXIV. tv. 6. § a), 61/D. § (1)); K: OGYH (2001:LXIV. tv. 61/C. §)</p>	<p>K+T: FGYK (310/2012. (IX. 18.) Korm. r. 6. §; 315/2011. (XII. 27.) Korm. r. 1. § (2a); 32/2012. (V. 8.) NEFMI r. 4. §); FSZ: kultúráért felelős miniszter (EMMI) (2011:LXXVII. tv. 4. § (1); 212/2010. (VII. 1.) Korm. r. 41. § j), 52. § t))</p>	<p>HJ+HE+HNY: NKAI (309/2012. (XI. 6.) Korm. r. 1. § (1)); FSZ: EMMI (212/2010. (VII. 1.) Korm. r. 41. § j), 52. § t))</p>

<p>összefüggő feladatokat ellátó, kormányrendeletben meghatározott eljáró hatóság (hatóság) (2001:LXIV. tv. 6. § a), 52. §, 62. § a-b), d), 63. § (5) a), 64. § a-d), f), 67-68. §, 76. §); I. f. FGYK MI, II. f. FGYK elnöke (310/2012. (IX. 18.) Korm. r. 2. § a); 191/2001. (X. 18.) Korm. r. 7. §); HNY: a kulturális örökség védelmével összefüggő feladatokat ellátó, kormányrendeletben meghatározott eljáró hatóság (hatóság); kultúráért felelős miniszter szakmai irányítása alatt álló hatóság (2001:LXIV. tv. 6. § a), 71. § (2)); FGYK (3010/2012. (XI. 6.) Korm. r. 2. § (1) g); 45/2012. (XI. 30.) EMMI r. 2-7. §); FSZ: kultúráért felelős miniszter (EMMI) (2001:LXIV. tv. 6. § a); 212/2010. (VII. 1.) Korm. r. 41. § j),</p>	<p>ellátó, kormányrendeletben meghatározott eljáró hatóság (hatóság) (2001:LXIV. tv. 6. § b), 62. § b), 63. § (5) a)); az 1. mellékletben felsorolt járási (fővárosi kerületi) hivatal építésügyi és örökségvédelmi hivatala; (218/2012. (VIII. 13.) Korm. r. 2. § (1) c); 393/2012. Korm. r. 2. §; 18. §); HNY: a kulturális örökség védelmével összefüggő feladatokat ellátó, kormányrendeletben meghatározott eljáró hatóság (hatóság) (2001:LXIV. tv. 6. § b), 29-33. §, 44. § 62. §, 63. § (3)-(5), 67-68. §, 75. §, 82. § (3)); Budapest Főváros Kormányhivatala Építésügyi és Örökségvédelmi Hivatalának önálló feladat- és hatáskörrel rendelkező szervezeti egysége (örökségvédelmi iroda, Nyilvántartási Osztály) (393/2012. (XII. 20.) Korm. r. 42. § (1) b); 80/2012. (XII. 28.) BM r. 6. §, 8-9. §); HJ (védelem): régészeti örökség és műemléki érték védelméért felelős miniszter (BM) (2001:LXIV. tv. 6. § b), 32. § (1); 212/2010. (VII. 1.) Korm. r. 40. § (5c) ea); 393/2012. (XII. 20.) Korm. r. 15-18. §; 80/2012. (XII. 28.) BM r. 5. §) FSZ: régészeti örökség és műemléki érték védelméért felelős miniszter (BM) (2001:LXIV. tv. 6. § b); 212/2010. (VII. 1.) Korm. r. 37. §</p>	<p>ellátó, kormányrendeletben meghatározott eljáró hatóság (hatóság) (2001:LXIV. tv. 6. § b), 16. §, 23/C. § (1), 62. § b), 63. § (5) a), 64. § e)); az 1. mellékletben felsorolt járási (fővárosi kerületi) hivatal építésügyi és örökségvédelmi hivatala (218/2012. (VIII. 13.) Korm. r. 2. § (1) c); 393/2012. Korm. r. 18. §); HNY: a kulturális örökség védelmével összefüggő feladatokat ellátó, kormányrendeletben meghatározott eljáró hatóság (hatóság), kormányrendeletben meghatározott szerv (2001:LXIV. tv. 71. § (1), 74/A. §); Budapest Főváros Kormányhivatala Építésügyi és Örökségvédelmi Hivatalának önálló feladat- és hatáskörrel rendelkező szervezeti egysége (örökségvédelmi iroda, Nyilvántartási Osztály) (393/2012. (XII. 20.) Korm. r. 42. § (1) b); 80/2012. (XII. 28.) BM r. 6. §, 7. §, 9. §); HJ (védelem): régészeti örökség és műemléki értékek védelméért felelős miniszter (BM) (2001:LXIV. tv. 6. § b), 12. §, 15. § (1); 212/2010. (VII. 1.) Korm. r. 40. § (5c) db); 393/2012. (XII. 20.) Korm. r. 16-17. §; 80/2012. (XII. 28.) BM r. 5. §); FSZ: régészeti örökség és műemléki értékek védelméért felelős miniszter (BM) (2001:LXIV. tv. 6. § b); 212/2010. (VII. 1.) Korm. r. 37. § y), 39. § (7), 40. § (5c); T:</p>				
---	--	---	--	--	--	--

<p>52. § t); 310/2010. (XI. 6.) Korm. r. 1. § (4)); T: a kulturális örökség védelmével összefüggő feladatokat ellátó, kormányrendeletben meghatározott eljáró hatóság (hatóság); kormányrendeletben kijelölt szervek (2001: LXIV. tv. 62. § c), 63. § (6) a)-c); 64/A. §); FGYK (310/2010. (XI. 6.) Korm. r. 4. §)</p>	<p>y), 39. § (7), 40. § (5c); T: kulturális örökség védelmével összefüggő feladatokat ellátó, kormányrendeletben meghatározott eljáró hatóság (hatóság); kormányrendeletben kijelölt szervek (2001: LXIV. tv. 62. § c), 63. § (6), 64/A. §); FGYK (310/2010. (XI. 6.) Korm. r. 4. §); örökségvédelmi iroda (Tudományos Osztály) (393/2012. (XII. 20.) Korm. r. 42. § d)); K: FGYK (310/2010. (XI. 6.) Korm. r. 8. §)</p>	<p>megyei hatókörű városi múzeum (1997:CXL. tv. 45/A. § (2) ba)-bd)); kormányrendeletben meghatározott szerv (feltárássra jogosult szerv), kormányrendeletben kijelölt szervek (2001:LXIV. tv. 20. § (2), 63. § (6) b)-c), 64/A. §); FGYK (310/2010. (XI. 6.) Korm. r. 4. §); Budapest Főváros Kormányhivatala Építésügyi és Örökségvédelmi Hivatalának önálló feladat- és hatáskörrel rendelkező szervezeti egysége (örökségvédelmi iroda, Tudományos Osztály) (393/2012. (XII. 20.) Korm. r. 42. § (1) d) db); megyei hatókörű városi múzeum, régészeti gyűjtőkörrel rendelkező területi múzeum, MNM, régészeti tanszékkel rendelkező egyetem, MTA BTK RI (393/2012. (XII. 20.) Korm. r. 21. §)</p>				
---	--	---	--	--	--	--

2. táblázat A kulturális örökség védelméhez kapcsolódó szakhatósági és kötelező szakértői tevékenységek 2013. január 1-jétől

Az integrált kulturális örökségvédelem elemein (kulturális javak, műemlékek, régészeti lelőhelyek) kívül szerepelnek mindazon hatáskörök és tevékenységek, amelyeket a Kulturális Örökségvédelmi Hivatal a megszüntetése pillanatában ellátott (kulturális javak, műemlékek, régészeti lelőhelyek, muzeális intézmények, emlékhelyek világörökségi helyszínek, előadó-művészeti tevékenység). A joganyag változásai közül csak azok szerepelnek, amelyek a kulturális örökség védelmére hivatott hatóságok szervezetét, működését és hatáskörét érintik, így nem szerepelnek a csupán technikai (derogációs) jogszabály-módosítások, valamint a közigazgatási tevékenységet nem érintő változások.

ÁEH: más ügyben eljáró hatóság; **ÁSZH:** más érdekből eljáró szakhatóság; **ÖEH:** örökségvédelmi ügyben eljáró hatóság; **ÖSZH:** örökségvédelmi érdekből eljáró szakhatóság; **ÖKSZ:** kötelező szakértő örökségvédelmi érdekből; **ÖLSZ:** lehetséges szakértő örökségvédelmi érdekből

kulturális javak	műemlék	régészeti lelőhely	világörökségi helyszín
<p>ÁEH: külön jogszabályban meghatározott (2001:LXIV. tv. 62. § a));</p> <p>ÖSZH: a kulturális örökség védelmével összefüggő feladatokat ellátó, kormányrendeletben meghatározott hatóság (hatóság) (2001:LXIV. tv. 6. § a), 62. § a));</p> <p>ÖEH: a kulturális örökség védelmével összefüggő feladatokat ellátó, kormányrendeletben meghatározott hatóság (hatóság) (2001:LXIV. tv. 6. § a), 48-58. §, 61/A. §, 62. § a), 64. § a)-d), 67-68. §, 71. § (2), 73. § 75. § (3) a), 76. §, 82. § (3)); FGYK (310/2012. (IX. 18.) Korm. r. 5. § a));</p> <p>ÖKSZ: országos szakmúzeum (1997:CXL. tv. 44. § (2)); mellékletben</p>	<p>ÁEH: külön jogszabályban meghatározott hatóság (2001:LXIV. tv. 62. § a)); telekalakítási ügyekben (járási földhivatal) (393/2012. (XII. 20.) Korm. r. 14. §); ÖSZH: a kulturális örökség védelmével összefüggő feladatokat ellátó, kormányrendeletben meghatározott hatóság (hatóság) (2001:LXIV. tv. 6. § b), 62. § a); I. f. az 1. mellékletben felsorolt járási (fővárosi kerületi) hivatal építésügyi és örökségvédelmi hivatala; II. f. fővárosi és megyei kormányhivatal építésügyi és örökségvédelmi hivatalának önálló feladat- és hatáskörrel rendelkező szervezeti egysége (Örökségvédelmi Osztály) (288/2010. (XII. 21.) Korm. r. 2. § (1) 2.; 218/2012. (VIII. 13.) Korm. r. 2. § (1) c); 393/2012. (XII. 20.) Korm. r. 2. § (1) a), c), 13. § (1)-(2), 14. § (1));</p> <p>ÖEH: a kulturális örökség védelmével összefüggő feladatokat ellátó, kormányrendeletben meghatározott eljáró hatóság (hatóság) (2001:LXIV. tv. 6. § b), 31. §, 62. § a), d), 63. § (3) 67-68. §, 78. §, 82. § (3));</p> <p>I. f. az 1. mellékletben felsorolt járási (fővárosi kerületi) hivatal építésügyi és örökségvédelmi hivatala; II. f. fővárosi és</p>	<p>ÁEH: külön jogszabályban meghatározott hatóság (2001:LXIV. tv. 62. § a)); ÖSZH: a kulturális örökség védelmével összefüggő feladatokat ellátó, kormányrendeletben meghatározott hatóság (hatóság) (2001:LXIV. tv. 6. § b), 62. § a)); I. f. az 1. mellékletben felsorolt járási (fővárosi kerületi) hivatal építésügyi és örökségvédelmi hivatala; II. f. Budapest Főváros Kormányhivatala Építésügyi és Örökségvédelmi Hivatalának önálló feladat- és hatáskörrel rendelkező szervezeti egysége (Országos Régészeti Hatósági Osztály) (288/2010. (XII. 21.) Korm. r. 2. § (1) 2.; 218/2012. (VIII. 13.) Korm. r. 2. § (1) c); 393/2012. (XII. 20.) Korm. r. 2. §, 13. § (1)-(2));</p> <p>ÖKSZ: MNM bevonva illetékes megyei hatókörű városi múzeum (393/2012. XII. 20.) Korm. r. 29. § (1));</p> <p>ÖEH: a kulturális örökség védelmével összefüggő feladatokat ellátó, kormányrendeletben meghatározott hatóság (hatóság) (2001:LXIV. tv. 6. § b), 62. § a); 393/2012. (XII. 20.) § (1)-(2)); ÖKSZ: megyei hatókörű városi múzeum (1997:CXL. tv. 45/A. § (2) be); feltárássra jogosult szerv (2001:LXIV. tv. 24. § (2)-(3)); természetvédelmi őrszolgálat (2001:LXIV. tv. 64. § (5) e)); Ásatási Bizottság (393/2012. (XII. 20.) Korm. r. 23. § (2) f), (3), 37. § (5), 45. §); ÖLSZ (védelem): adott szakterületen szakértelemmel rendelkező személy, MNM, illetékes megyei hatókörű városi</p>	<p>(ÖKSZ): a kulturális örökségvédelmi feladatokat ellátó központi hivatal (315/2011. (XII. 27.) Korm. r. 2. § (6) a)); (ÖEH): kultúráért felelős miniszter (EMMI) (32/2012. (V. 8.) NEFMI r. 1. §); (ÖKSZ): FGYK (32/2012. (V. 8.) NEFMI r. 4. § (1); 310/2010. (XI. 6.) Korm. r. 6. §);</p> <p>ÁEH: külön jogszabályban meghatározott hatóság (2001:LXIV. tv. 62. § a)); ÖSZH: a kulturális örökség védelmével összefüggő feladatokat ellátó, kormányrendeletben meghatározott hatóság (hatóság) (2001:LXIV. tv. 6. § b), 62. § a)); I. f. az 1. mellékletben felsorolt járási (fővárosi kerületi) hivatal építésügyi és örökségvédelmi hivatala; II. f. nincs kijelölve (288/2010. (XII. 21.) Korm. r. 2. § (1) 2.; 218/2012. (VIII. 13.) Korm. r. 2. § (1) c); 393/2012. Korm. r. 2. §, 3. §, 5-12. §); ÖKSZ: FGYK (393/2012. (XII.</p>

De iurisprudentia et iure publico

<p>felsorolt közgyűjtemények és intézmények vagy FGYK (3/2002. (II. 15.) NKÖM r. 8. §)</p>	<p>megyei kormányhivatal építésügyi és örökségvédelmi hivatalának önálló feladat- és hatáskörrel rendelkező szervezeti egysége (Örökségvédelmi Osztály) (288/2010. (XII. 21.) Korm. r. 2. § (1) 2.; 218/2012. (VIII. 13.) Korm. r. 2. § (1) c); 393/2012. Korm. r. 2. §, 3. §, 5-12. §); ÖKSZ: Budapest Főváros Kormányhivatala Építésügyi és Örökségvédelmi Hivatalának önálló feladat- és hatáskörrel rendelkező szervezeti egysége (Örökségvédelmi Iroda, Tudományos Osztály) (393/2012. (XII. 20.) Korm. r. 5. § (6), 42. § (1) c), e), (2)); ÖLSZ (védelem): adott szakterületen szakértelemmel rendelkező személy (80/2012. (XII. 28.) BM r. 4. § (2))</p>	<p>múzeum, gyűjtőkörrel rendelkező, gyűjtőterületében érintett területi múzeum (80/2012. (XII. 28.) BM r. 3. § (3)); ÁSZH: I. f. fővárosi és megyei kormányhivatal növény- talajvédelmi igazgatóság II. f. NÉbiH (termőföld) (393/2012. (XII. 20.) Korm. r. 24. § (1)); I. f. TKVF; II. f. OKTVF (természetvédelmi) (393/2012. (XII. 20.) Korm. r. 24. § (2))</p>	<p>20.) Korm. r. 13. § (3); 310/2012. (XI. 6.) Korm. r. 4. § m))</p>
--	--	--	--