



LEGFŐBB ÜGYÉSZ

Országgyűlés Hivatala

Iroményszám: K/9879/A

Érkezett: 2009 JÚN 06.

TKJKr. 3999/2009/1-I.

Erdős Norbert úrnak
országgyűlési képviselőOrszággyűlési Képviselők
IrodaházaBudapest

Tisztelt Képviselő Úr!

Képviselő Úrnak a „Törvényes-e az oktatási és kulturális miniszter régészeti feltárásokat szabályozó rendelete” címmel feltett és az Országgyűlés elnökéhez benyújtott, írásbeli választ igénylő kérdésére az alábbiakban válaszolok:

I. A Képviselő Úr írásbeli választ igénylő kérdésével közvetített jogi álláspont lényege, hogy a régészeti lelőhelyek feltárásának, illetve a régészeti lelőhely, lelet megtalálójának anyagi elismerésének részletes szabályairól szóló 18/2001. (X. 18.) NKÖM rendelet (R.), illetve az azt 2008. április 3-i hatályba lépéssel módosító 21/2007. (III. 26.) OKM rendelet az egyes, nagyberuházásokhoz kapcsolódó feltárási tevékenységnek a kulturális örökségvédelmi szakszolgálat (KÖSZ) feladatkörébe utalása miatt, e részében törvénysértő. Ezen álláspont szerint a szakszolgálati feladatkörbe utalással kötelező önkormányzati feladat- és hatáskörrelvonás történt.

A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (Ötv.) 70. §-a (1) bekezdésének a) pontja értelmében ugyanis a megye területén található muzeális értékek gyűjtése, őrzése, tudományos feldolgozása a megyei önkormányzat kötelező feladata. Az R.-nek a módosítással bevezetett 14/D. §-ának (1) bekezdése alapján ugyanakkor a nagyberuházásokhoz kapcsolódó megelőző feltárás során a terepen végzett régészeti munkálatok és dokumentációkészítés, valamint az elsődleges

felettfeldolgozás tekintetében a feladatokat a kulturális örökség védelméről szóló 2001. évi LXIV. törvény (a továbbiakban: Kötv.) 22. §-ának (3) bekezdésében meghatározott szerződés keretében a régészeti szakszolgálat látja el. Az R. szerinti szabályozás tehát – a Képviselő Úr által ismertetett álláspont szerint – ellentétes az Ötv. 6. §-ának (2) bekezdésében foglaltakkal is, mert helyi közügyet csak törvény és csak kivételesen utalhat a helyi önkormányzaton kívül más szervezet feladatkörébe.

II. A kifogásolt miniszteri rendeletek álláspontom szerint az alábbiak miatt nem törvénysértőek:

- 1.) Az Ötv. 1. §-ának (1) bekezdése értelmében a helyi önkormányzat a feladat- és hatáskörébe tartozó helyi érdekű közügyekben (helyi közügy) önállóan jár el. A (2) bekezdés szerint a helyi közügyek a lakosság közszolgáltatásokkal való ellátásához, a közhatalom önkormányzati típusú helyi gyakorlásához, valamint mindezek szervezeti, személyi- és anyagi feltételeinek helyi megteremtéséhez kapcsolódnak.

A helyi közügyek körébe sorolandóak azok a kötelezően ellátandó feladat- és hatáskörök is, amelyeket – az Ötv. 1. §-ának (5) bekezdésében foglaltaknak megfelelően – törvény (vagyis az Ötv. vagy más törvény) állapít meg a helyi önkormányzatok számára, biztosítva egyidejűleg a feladatellátáshoz szükséges anyagi feltételeket is.

Az előzőekhez kapcsolódva az Ötv. 69. §-ának (1) bekezdése kimondja, hogy a megyei önkormányzat köteles ellátni azokat a törvényben előírt feladatokat, amelyek megoldására a települési önkormányzat nem kötelezhető. Törvény a megyei önkormányzat kötelező feladatává teheti az olyan körzeti jellegű közszolgáltatás biztosítását is, amely a megye egész területére vagy nagy részére kiterjed, illetve ahol a szolgáltatást igénybe vevők többsége nem a szolgáltatást nyújtó intézmény székhelye szerinti települési önkormányzat területén lakik.

Az Ötv. sem a települési, sem pedig a megyei önkormányzatok esetében nem jelöli meg az Ötv.-ben kötelezően előírt feladatellátás részletes tartalmát, csak a kereteket jelöli ki. A feladatkör egyes elemeinek, szakmai követelményrendszerének, továbbá a végrehajtás mikéntjének meghatározását az adott ágazati, szakmai törvények végzik el.

Ez a többlépcsős szabályozási modell érvényesül a megyei önkormányzatnak az Ötv. 70. §-a (1) bekezdésének a) pontjában szabályozott, a kulturális javakkal összefüggő feladat-meghatározása esetében is. Az Ötv. hivatkozott előírása e tekintetben csak azt mondja ki, hogy a megyei önkormányzat kötelező

feladatként gondoskodik a természet és a társadalom megyében lévő kulturális javainak gyűjtéséről, őrzéséről, tudományos feldolgozásáról.

A megyei önkormányzatnak ezt, a kulturális javakkal összefüggő kötelező feladatelátását a muzeális intézményekről, a nyilvános könyvtári ellátásról és a közművelődésről szóló 1997. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Mutv.) bontja ki, és ki is egészíti azt. A Mutv. 45. §-ának (1)-(3) bekezdései úgy rendelkeznek, hogy a megye önkormányzata a kulturális javak gyűjtéséről, őrzéséről, tudományos feldolgozásáról és bemutatásáról, valamint a régészeti örökség védelméről megyei múzeumi szervezet fenntartásával gondoskodik, mely szervezet irányító szerve a megyei múzeum.

A régészeti örökség védelmére vonatkozóan a Mutv. 45. §-ának (4) bekezdése sorolja fel a megyei múzeum feladatait, köztük említve [(4) bekezdés b) pont] a megye közigazgatási területén és a megyében lévő megyei jogú városban a régészeti feltárásokat.

A Mutv. e szabálya az Ötv.-hez képest – amely a kulturális javakat illetően adja a feladatot – a régészeti örökség védelmével kapcsolatosan többlet feladatot jelent. A régészeti örökség és a kulturális javak ugyanis nem azonos fogalmak, mindkettő a kulturális örökség elkülönült eleme.

A Kötv. 7. §-ának 5. pontja értelmében a kulturális örökség elemei a következők: régészeti örökség, műemléki értékek, valamint a kulturális javak. A régészeti örökség tehát nem a kulturális javak részhalmaza.

Ezt támasztják alá a Kötv. 7. §-ában található további értelmező rendelkezések.

A kulturális javak fogalom-meghatározását a Kötv. 7. §-ának 4. pontja, valamint – azonosan – Mutv. 1. számú mellékletének 2. sz. pontja adja meg. Ezek szerint kulturális javak: az élettelen és élő természet keletkezésének, fejlődésének, az emberiség, a magyar nemzet, Magyarország történelmének kiemelkedő és jellemző tárgyi, képi, hangrögzített, írásos emlékei és egyéb bizonyítékai – az ingatlanok kivételével –, valamint a művészeti alkotások.

Ehhez képest a régészeti örökség a Kötv. 7. §-ának 22. pontja szerint: az emberi létnek a föld felszínén, a föld vagy a vizek felszíne alatt és a természetes vagy mesterséges üregekben 1711 előtt keletkezett érzékelhető nyoma, mely segít rekonstruálni az emberiség történetét és kapcsolatát környezetével.

A Kötv. 7. §-ának 16. pontja értelmében régészeti emlék: a régészeti örökség ingatlan eleme. A 19. pont szerint pedig régészeti lelet: a régészeti örökség érzékelt, felfedezett, feltárt – jellegénél fogva – ingó eleme, függetlenül attól, hogy eredeti helyéről, összefüggéseiből, állapotából elmozdult, elmozdították-e, vagy sem.

A Kötv. 7. §-ának 20. pontja alapján régészeti lelőhelynek minősül: az a földrajzilag körülhatárolható terület, amelyen a régészeti

örökség elemei történeti összefüggéseikben találhatók, és amelyet a hatóság nyilvántartásba vett. A 23. pont definíciója szerint: a régészeti védőövezet a védetté nyilvánított régészeti lelőhely környezete, amely biztosítja annak fenntarthatóságát, megközelíthetőségét, tájképi védelmét.

A hivatkozott fogalom-meghatározásokból kitűnően a kulturális javak kizárólag a kulturális örökség ingó részéhez tartoznak, és keletkezési időpontjuk nem behatárolt, míg a régészeti örökség egyaránt áll ingatlanelemekből (régészeti emlékek, régészeti lelőhelyek és ezek védőövezetei) valamint ingó elemekből (régészeti leletek, -azzal, hogy a keletkezésük időpontja 1711 előtti).

Tekintve, hogy a kifejtetteknek megfelelően a kulturális javak védelme és a régészeti örökség védelme *nem azonosítható egymással, a régészeti örökség védelmére vonatkozó megyei önkormányzati feladat-ellátási kötelezettség nem közvetlenül az Ötv.-ből, hanem a Mutv.-ből ered. Ez azt jelenti, hogy a régészeti lelőhelyek feltárását szabályozási körébe vonó R. nem ütközhet az Ötv. 70. §-a (1) bekezdésének a) pontjába, mert utóbbi az R.-től eltérő tárgykörben – a kulturális javak tekintetében – fogalmaz meg előírást. A különböző tárgyköröket szabályozó normák kollíziója fogalmilag kizárt, mint ahogyan azt az Alkotmánybíróság is több határozatában elvi élel megállapította [Pl. 7/2001. (III. 14.) AB határozat].*

- 2.) A régészeti örökség védelmének az ilyen tevékenységet végzőkre általánosan kötelező érvényű – törvényi szintű – alapvető szakmai szabályait a Kötv. foglalja magában. A régészeti örökség védelme körébe tartozó régészeti feltárás (7. § 18. pont) részletes szabályait a Kötv. 93. §-a (1) bekezdésének d) pontjában foglalt felhatalmazás alapján az R. állapítja meg.

A Kötv. 20. §-ának (2) bekezdése értelmében régészeti feltárás végzésére a külön jogszabályban megjelölt intézmények és szakemberek jogosultak. Ezt a törvényi rendelkezést konkretizálja az R. 2. §-ának (1) bekezdése, amely szerint régészeti feltárást – a vonatkozó törvényi szabályoknak megfelelő működési engedélyben meghatározott feltételekkel – az illetékes, valamint a régészeti gyűjtőkörrel rendelkező múzeumok, illetőleg a régészeti tanszékkel rendelkező magyarországi egyetemek, a Magyar Tudományos Akadémia Régészeti Intézete, illetve az oktatási- és kulturális miniszter által felügyelt örökségvédelmi intézmények végezhetnek. Az R. 1. §-ának i) pontja alapján a régészeti szakszolgálat az R.-ben meghatározott nagyberuházások tekintetében országos illetékességgel és feladat-ellátási kötelezettséggel működő, az oktatási- és kulturális miniszter által felügyelt örökségvédelmi intézménynek minősül.

A Kötv. fentiekben hivatkozott előírásai világossá teszik, hogy a régészeti örökségvédelmi tevékenység részét képező régészeti feltárássra – ezen belül a megelőző feltárássra – nem kizárólag a múzeumok rendelkeznek jogosítvánnyal. Ebből eredően a Kötv.-be sem ütközik, hogy az R. az 1. §-ának f) pontja szerinti nagyberuházások esetén a megelőző feltárás adott feladatait a régészeti szakszolgálathoz telepíti.

3.) Nem ellentétes továbbá az R-beli szabályozás az Ötv. 6. §-ának (2) bekezdésében foglaltakkal sem, amely szerint törvény kivételesen helyi közügyet a helyi önkormányzaton kívül más szervezet feladat- és hatáskörébe is utalhat.

A régészeti örökségvédelem feladat-elosztása ugyanis a fentiek szerint a Kötv.-en és a Mutv.-en alapszik.

Amennyiben az Ötv., illetőleg a vonatkozó ágazati törvények alapján valamely feladatot helyi közügyként a helyi önkormányzatnak kell kötelezően ellátnia, ez nem jelenti, nem is jelentheti azt, hogy az adott feladatellátás kizárólag a helyi önkormányzat, illetve az általa működtetett intézményrendszer tevékenységén keresztül valósul/hat meg.

A törvényi szabályozás alapján kötelező helyi önkormányzati feladatellátás tartalma az, hogy a feladat elvégzésének meghatározó tényezője, fő felelőse a helyi önkormányzat, de jogszabályok – természetesen az irányadó törvényi kereteken belül – egyes részfeladatok ellátását más szervek feladatává tehetik.

Az előzőeket támasztja alá a Mutv. 38. §-ának (1) bekezdése is, mely szerint a kulturális javak védelmével összefüggő, a törvényben meghatározott célok legfontosabb letéteményesei a muzeális intézmények. (A Mutv. 1. számú mellékletének t) pontja szerint muzeális intézmény: a múzeum, a közérdekű muzeális gyűjtemény és a közérdekű muzeális kiállítóhely).

Ennél fogva az Ötv.-ben a megyei önkormányzat számára a kulturális javak védelme tekintetében meghatározott kötelező feladatellátást végző megyei múzeumi szervezet sem lehet a feladatellátás kizárólagos letéteményese, hanem csak annak meghatározó tényezője. Ennek a szabályozási elvnek megfelelő a kulturális örökség másik eleme, a régészeti örökség tekintetében hozott R.

III. A Magyar Köztársaság ügyészségéről szóló 1972. évi V. törvény (Ütv.) 3. §-ának (1) bekezdése, illetve az Ütv. 3. §-ának (2) bekezdése g) pontja értelmében az ügyészség közreműködik a jogszabályok érvényre juttatásában és elősegíti, hogy a jogszabályok rendelkezéseit megtartsák (ügyészi törvényességi felügyelet).

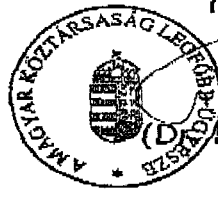
Az Ütv. 13. §-ának (1) bekezdése alapján, az Ütv. 13/A. §-a szerint az ügyészség akkor jogosult (de nem köteles) valamely jogszabály ellen intézkedést tenni, ha az az Alkotmánnyal vagy magasabb szintű jogszabállyal ellentétes.

Mivel ez a kifejtettek szerint az R.-re nézve nem állapítható meg, azzal szemben intézkedést nem teszek.

Kérem tájékoztatásom szíves elfogadását.

Budapest, 2009. június „11.”

Tisztelettel:

 (Dr.) Kovács Tamás