



JÖVŐ NEMZEDÉKEK ORSZÁGGYÜLÉSI BIZTOSA  
1051 Budapest, Nádor u. 22.  
1387 Budapest, Pf. 40. Telefon: 475-7100 Fax: 269-1615

## A JÖVŐ NEMZEDÉKEK ORSZÁGGYÜLÉSI BIZTOSÁNAK ÁLLÁSFOGLALÁSA a régészeti lelőhelyek adatbázisával kapcsolatos vizsgálatáról

Ügyszám: JNO-244- /2011.

### **I. A panasz**

1. A jövő nemzedékek országgyűlési biztosához állampolgári beadvány érkezett, amely a régészeti lelőhelyek, védőövezetek, műemléki területek és műemlékek adatbázisának működését kifogásolta. A beadvány a Kulturális Örökségvédelmi Hivatalról szóló 308/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet 5. § (6) bekezdését sérelmezte, mely szerint a Hivatal a honlapján bárki számára korlátozás nélkül hozzáférhetővé teszi a régészeti lelőhelyek, a régészeti védőövezetek, a műemléki területek és a műemlékek, valamint az azonosításukhoz szükséges és a védettségükre vonatkozó adatok naprakész, az adatok közötti keresés lehetőségét biztosító adatbázisát.

2. A panaszos szerint a honlapra kerülő adatok hasznos segítséget nyújtanak az illegális fémkeresők, a lelőhelyeket kifosztók számára és az adatok nyilvánossága a régészeti lelőhelyek rongálásához, megsemmisítéséhez fog vezetni, így nem lesz lehetőség arra, hogy a régészeti lelőhelyeket, régészeti leleteket megőrizzük. A panaszos szerint a régészeti lelőhelyek hollétét inkább titokban kellene tartani, a szabályozás a jelen formájában veszélybe sodorja a régészeti lelőhelyeket. A panasz a szabályozás által a jövőben vélhetően okozott visszasságra hívta fel a figyelmet. Mivel a ténylegesen kiváltott hatásokat kívántuk elemezni, így a panaszban foglaltakat az ehhez szükséges idő leteltével vizsgáltuk meg.

### **II. A hatáskör megalapozása**

3. Az Alkotmány 18. §-a szerint a Magyar Köztársaság elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez. A 70/D. § (2) bekezdése értelmében a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jogot az állam – többek között – az épített és természetes környezet védelmével valósítja meg. A környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (a továbbiakban Kt.) az értelmező rendelkezései között környezeti elemként definiálja az ember által létrehozott épített (mesterséges) környezetet, továbbá ezek összetevőit [Kt. 4. § 1. pont]. Az állam az épített környezet védelmét jelentő jogszabályi környezet megteremtésével nyújt garanciát az egészséges környezethez való jog érvényesüléséhez. Az egészséges környezethez való jognak ezért elválaszthatatlan részét képezi a jelen és a jövő generációknak az épített, és kulturális örökséget képviselő környezethez való joga.

4. Az Obtv. 27/B. § (1) bekezdése szerint emellett a jövő nemzedékek országgyűlési biztosa figyelemmel kíséri, értékeli és ellenőrzi azon jogszabályi rendelkezések érvényesülését, amelyek biztosítják a környezet és a természet állapotának fenntarthatóságát és javítását. Feladata a mindezekkel kapcsolatban tudomására jutott visszasságok kivizsgálása vagy kivizsgáltatása, és orvoslásuk érdekében általános vagy egyedi intézkedések kezdeményezése.

### **III. A tényállás, a jogszabályi háttér**

5. A fentiek alapján vizsgálatot indítottunk, melynek során a Kulturális Örökségvédelmi Hivatal Elnökéhez (a továbbiakban: KÖH Elnöke) fordultunk, és véleményét kértük a beadványban foglaltakkal kapcsolatban. Részletes tájékoztatását kértük emellett arra vonatkozóan, hogy az adatbázis jelenleg rendelkezésre áll-e, és a jogszabályban előírt adatokat teljes részletességgel tartalmazza-e, és mindenki számára hozzáférhető-e. Kértük véleményét arról is, hogy az adatbázis nyilvánossága veszélyezteti-e a régészeti örökség védelmét, illetve, hogy van-e tudomása olyan konkrét esetről, amikor feltehetően az adatbázisból szerzett adatok alapján tájékozódtak a régészeti lelőhelyeket később megrongáló személyek, kihasználva az adatbázis nyilvánosságát.

6. Tájékoztatása alapján az alábbiakat állapítottuk meg. A beadványban hivatkozott rendeletet felváltó, a Kulturális Örökségvédelmi Hivatalról, a kulturális örökségvédelmi szakigazgatási szervekről, és eljárásaikra vonatkozó általános szabályokról szóló 324/2010. (XII. 27.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Rendelet) 8. §-a is tartalmazza az adatbázis működtetésének a kötelezettségét, **a honlapon történő közzététel kivételével**. A KÖH Elnöke szerint a beadványban hivatkozott rendelet időközbeni módosítása egyes kapcsolódó jogszabályok módosításával együttesen egy átgondolt, a kulturális örökségvédelem aktuális szabályozási kérdéseit célszerűen megoldani kívánó koncepció alapján történt. Véleménye szerint a Rendelet megvalósult formájában a kulturális örökségi értékek adataihoz és nyilvántartásához kötődő célok elérését szolgálja.

7. A kulturális örökség védelméről szóló 2001. évi LXIV. törvény (a továbbiakban: Kötv.) 71. §-a alapján a Kulturális Örökségvédelmi Hivatal központi hatósági nyilvántartást vezet egyebek mellett a régészeti lelőhelyekről és a műemlékekről. A Kötv. 72. § (1) bekezdése szerint a hatósági nyilvántartás nyilvános, és közhitelesen tanúsítja a benne szereplő kulturális örökség elemeinek védettségét. A Rendelet 8. § (1) bekezdése kimondja, hogy a Hivatal létrehozza és működteti a régészeti lelőhelyek, a régészeti védőövezetek, a műemléki területek és a műemlékek nyilvános adatbázisát, amely tartalmazza az azonosításukhoz szükséges és a védettségre vonatkozó adatokat, és biztosítja az adatok közötti keresés lehetőségét.

8. A Kulturális Örökségvédelmi Hivatal a kulturális örökségnek a hatósági nyilvántartására vonatkozó szabályokról szóló 17/2002. (VI. 21.) NKÖM rendelet (a továbbiakban: NKÖM-rendelet) 8. § (1) bekezdése szerint a Hivatal nyilvántartásában szereplő adataiból kérelemre adatot szolgáltat. A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény 83. § (1) bekezdése szerint pedig hatóság tény, állapot vagy egyéb adat igazolására hatósági bizonyítványt ad ki.

9. A Rendelet 8. § (2) bekezdésében foglaltak alapján a Hivatal az adatbázis adott eljárástípusban releváns adatait kérésre átadja azon hatóságoknak, amelyek eljárásában kormányrendelet rendelkezése alapján a szakigazgatási szerv vagy a Hivatal szakhatóságként

vesz részt. A Hivatal a frissített adatbázist havonta elektronikus úton átadja az érintett hatóságoknak.

10. A fenti jogszabályok szerint a Kulturális Örökségvédelmi Hivatal mind az ügyfelek, mind a hatóságok számára, az adatok honlapon történő közzétételének mellőzésével is biztosítja a nyilvántartási adatok megismerésének lehetőségét. Ennek egyik fő célja a kontrollált és szabályozott tájékoztatás, másik célja az egyes közigazgatási ügyekben résztvevő ügyfelek és eljáró hatóságok tájékoztatása arról, hogy az adott esetben helye van-e a Hivatal szakhatóság megkeresésének vagy hatósági eljárásainak. A nyilvántartást érintő ügyekben az ügyfelek a Kulturális Örökségvédelmi Hivatal Nyilvántartási Irodájához fordulhatnak.

11. A kulturális örökség értékeire vonatkozó **adatok védelmét** a NKÖM-rendelet 7. §-a biztosítja, mivel eszerint **nem adhatók ki a nyilvántartás adatai közül - a hivatalos megkeresés esetét kivéve -** a Kötv. 73. §-a b)-d) pontjaiban meghatározott adatok, az e rendelet 2. § (1) bekezdésének d) és f) pontja, valamint a 4. § (1) bekezdésének g) pontjában meghatározott megállapodás adatai.

12. **A lelőhelyek védelme érdekében tehát nem lehet kiadni a lelőhely leírását, a régészeti emlékek vagy leletek adatait, így különösen kormeghatározását, elhelyezkedését, előkerülési módját és időpontját, feltárássra és a kutatásra vonatkozó adatokat, illetve forrásaikat, veszélyeztetettségét, állapotát, a megtaláló és a bejelentő nevét, továbbá az 1:10.000 léptékű helyszínrajzot, belterületi lelőhelyek esetében 1: 1000 léptékű kataszteri térképet, védetté nyilvánított lelőhely esetén vázrajzot.**

13. **Ez garantálja a lelőhelyek védelmét, vagyis azt, hogy ne kerülhessenek ki olyan adatok, melyek a lelőhelyek illetéktelenek általi megtalálását megkönnyítik. E tekintetben visszásság tehát nem állapítható meg.**

14. A kulturális örökségi értékek adott eljárástípusban releváns adatainak a Rendelet biztosította díjmentes átadása a társhatóságok tájékoztatása szempontjából a KÖH Elnökének tájékoztatása szerint korszerű és célszerű megoldás. Tájékoztatásában felhívta a figyelmet arra, hogy a kulturális örökség védelmét, illetve értékeinek nyilvántartását nehezítő, gyakran gátló szabályozás nem az ágazati szabályozásban jelenik meg. A hatósági eljárások hatékonysága, így közvetve a kulturális örökség védelme a reá vonatkozó hatósági nyilvántartás vezetéséhez szükséges adatok díjmentességének biztosításával fokozható lenne.

15. Álláspontja szerint elsősorban a földmérési és térképészeti állami alapadatok kezeléséről, szolgáltatásáról és egyes igazgatási szolgáltatási díjakról szóló 63/1999. (VII. 21.) FVM-HM-PM együttes rendelet; a számítógépes ingatlan-nyilvántartási rendszerből lekérdezés útján szolgáltatható egyes ingatlan-nyilvántartási adatok szolgáltatásáról és igazgatási szolgáltatási díjáról, valamint az ingatlan-nyilvántartási eljárás igazgatási szolgáltatási díjának megállapításáról és a díjak megfizetésének részletes szabályairól szóló 176/2009. (XII. 28.) FVM rendelet; az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény módosításáról, valamint a hiteles tulajdonilap-másolat igazgatási szolgáltatási díjáról szóló 1996. évi LXXXV. törvény (a továbbiakban: Díjtörvény) és az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI törvény végrehajtásáról szóló 109/1999. (XII. 29.) FVM rendelet megfelelő módosítása eredményezhetne e téren látványos és kívánatos hatékonyság növekedést.

16. A fenti jogszabályok együttesen ugyanis jelenleg azt eredményezik, hogy a Hivatal az ország vektoros földmérési alaptérképét több milliárd forintos költségen tudná csak beszerezni, és a kulturális örökségi értékek jogi jellegeinek ingatlan-nyilvántartási feljegyeztetése (karbantartásra) is tételenként 6.600,- Ft költség, amely közel 400.000 védett ingatlan esetében több százmilliós összeg. E jelentős költségek fedezete a Hivatal számára nem biztosított, így a jogszabályban előírt feladatok ellátása csorbulhat.

#### **IV. Összefoglalás**

17. Felmerült a KÖH Elnökének tájékoztatása alapján az a panaszon túlmutató probléma, hogy a KÖH díjfizetési kötelezettsége hátráltatja, adott esetben akadályozza a Kulturális Örökségvédelmi Hivatal feladatának ellátását.

18. Az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény módosításáról, valamint a hiteles tulajdonlap-másolat igazgatási szolgáltatási díjáról szóló 1996. évi LXXXV. törvény módosításával kapcsolatos jogalkotási javaslat tárgyában lefolytatott vizsgálatunk<sup>1</sup> eredményeképpen korábban már vizsgáltuk a Díjtörvény módosításának környezetvédelmi szempontból releváns hatásait. Álláspontunk szerint az egészséges környezethez való joggal kapcsolatos visszásságot okozott a Díjtörvény módosítása, mivel a jogalkotó a személyes díjmentesség megvonásával párhuzamosan nem gondoskodott a természeti és környezeti érdekek megfelelő védelmének egyéb módon történő biztosításáról. Az állásfoglalás kifejezetten kitért a régészeti, illetve a műemléki védettség tényének fennállása és jellege ingatlan-nyilvántartási feljegyzésének kérdéseire. Jogalkotási javaslattal is éltünk annak érdekében, hogy a jogalkotó dolgozza ki a Díjtörvény olyan módosítását, amely az állásfoglalásban kifejtett szempontok figyelembevételével alkalmas a természeti, környezeti és kulturális örökségvédelmi érdekek megfelelő védelmének biztosítására. Ennek egyik lehetséges módjának a tárgyi díjmentességnek az állásfoglalásban megjelölt esetkörre való kiterjesztését láttuk.

**19. A jelen vizsgálat eredményeképp a korábbi vizsgálatban foglaltakon túlmenően megállapítható, hogy a 15. pontban foglalt jogszabályok együttesen azt eredményezik, hogy a KÖH a feladatait – a rá rótt díjfizetési terhek, illetve az ingatlan-nyilvántartási alapadatok elérhetetlensége miatt – nehézségek árán tudja ellátni, amely az intézmény működésének hatékonyságát és így közvetetten a kulturális örökség védelmének minőségét is rontja.**

20. Az Alkotmánybíróság első, kifejezetten környezetvédelmi tárgyú 996/G/1990. számú határozata már tartalmazta, hogy az állam kétségtelenül köteles az egészséges környezethez való jog megvalósítását szolgáló sajátos intézmények kialakítására és működtetésére, és kötelességeinek ki kell terjednie a környezettel kapcsolatos információhoz való jutás biztosítására.

21. Az Alkotmánybíróság a 28/1994. (V. 20.) AB határozatban kiemelte, hogy a környezetvédelemhez való jog érvényesülésében nem engedhető meg gazdasági vagy társadalmi körülményektől függő minőségi hullámmás. Mindez természetesen nem azt jelenti, hogy az egészséges környezethez való jog abszolút jog, viszont alkotmányos indok nélkül az elért védelmi szint nem csökkenthető.

---

<sup>1</sup> JNO-463/2010. számú ügy, <http://www.jno.hu/hu/?&menu=allasfog&doc=af-jno-463-2010>

22. **Az, hogy – alapvetően gazdasági okok miatt – a korábban jól működő ingatlan-nyilvántartási feljegyzési folyamat megnehezül, illetve az ingatlan-nyilvántartási alapadatokhoz való hozzáférés ellehetetlenül, a gyakorlatban a védelmi szint szigorának csökkenését, gazdasági körülményekre visszavezethető hullámszintjét és kellő súlyú alkotmányos indok nélküli visszalépést jelentette és jelenti ma is, amelyet jogi szempontból visszásnak tartok.**

**V. Jogalkotási javaslat**

23. A fentiek alapján a beadványban foglaltak tekintetében a jelenleg rendelkezésünkre álló adatok alapján visszáság nem állapítható meg. E tekintetben intézkedést nem kezdeményezek.

24. Az Obtv. 25. §-a alapján azzal a jogalkotási javaslattal élek, hogy a Nemzetgazdasági Minisztérium – a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium, a Vidékfejlesztési Minisztérium, valamint a Nemzeti Erőforrás Minisztérium bevonásával – teremtsen meg azt a jogszabályi háttérrel, mely a kulturális örökségvédelmi érdekek megfelelő védelmének biztosítására alkalmas.

Budapest, 2011. augusztus 2.

dr. Fülöp Sándor  
a jövő nemzedékek országgyűlési biztosa