
Adalékok az Alaptörvény P) cikk (1)

bekezdésének értelmezéséhez

Szabó Annamária Eszter*

1. Bevezető

A Torma András tiszteletére készült kötetbe – amelyben való közreműködésre való felhívást ezúton is nagyon köszönöm – olyan témát választottam, amellyel a Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Karán töltött időszak alatt foglalkoztam. Ha a hallgatói évet is beleszámolom, életem legtöbb „munkahelyi” évét a Miskolci Egyetemen töltöttem. A doktoranduszi, tanársegédi időszak egy részében az akkori Államtudományi Intézetet Torma András professzor úr vezette. Egyetemi oktatóként tevékenykedni kiváltság és méltóság, amire a Miskolci Egyetem oktatói, professzorai tanítottak. Nélkülözhetetlen ugyanakkor e feladat ellátáshoz (szándékosan nem munkavégzést írok) az emberség, a figyelem a másik iránt. Torma András a tudást, a világgépet nem csupán előadásokon, hanem személyes beszélgetések során is át tudta adni, például úton Franciaország felé, vagy éppen egy nemzetközi konferencia után Marosvásárhelyen a szállásra sétálva. Ezúton is köszönöm a nehéz helyzetekben kezdeményezett, segítő szándékú beszélgetéseket és azt, hogy tanúja lehettem Torma András munkatársaként, hogyan kell egy intézménynek nemzetközi kapcsolatokat építeni, hogyan kell egy új szakon elindítani az egyetemi képzésben, hogyan kell foggal-körömmel harcolni egy intézmény életben tartása, fejlődése céljából. Kedves Bandi! Fogadd szeretettel ezt az írást!

A kulturális örökség védelmének témakörén belül ebben az írásban a Miskolci Egyetemen feldolgozott anyagot és elért eredmények egy részét szeretném immár egy másik szemüvegen keresztül vizsgálni és bemutatni. A miskolci Közigazgatási Jogi Tanszék minden kiadott munkájában, legyen az egyetemi jegyzet vagy tanulmánykötet mindig nagy hangsúlyt helyezett a hatályos joganyag elemzésén, bemutatásán túl a történeti előzmények feltárására, a Torma András által bevezetett tananyagban, vagyis az Európai Unió Közigazgatásában is emlékeim szerint még előadáson is több alkalmat szánt az általa később elemzett kérdések kialakulásához vezető út bemutatására. Különösen érdekes ezt a vizsgálatot akkor is megtennünk, ha a kiindulópont, amelynek segítségével a vizsgálatot végezzük időközben megváltozott, mint jelen téma esetében. A Miskolcon végzett kutatás idején ugyanis

* Egyetemi adjunktus, Károli Gáspár Református Egyetem.

nem volt még olyan, az Alkotmányban szereplő tételes rendelkezés, amely a kulturális javak védelmére vonatkozó deklarációt tartalmazott volna. Ez természetesen nem azt jelentette, hogy az Alkotmány hatálya alatt ne lett volna hatékony műemlékvédelem például, a természetes környezet védelmére vonatkozó alkotmányi rendelkezések ugyanis – ilyen az egészséges környezethez való jog, vagy a visszalépés tilalma – szilárd alapot teremtettek e terület védeltségének is. Az eltelt időszakban megalkotott Alaptörvény azonban a P) cikk (1) bekezdésében megfogalmaz egy, a kulturális örökség védelmére vonatkozó deklarációt is. Éppen ezért jelen írás elsőként e cikk jelentéstartalmával foglalkozik majd, amelyhez az Alkotmánybíróság ezzel összefüggő értelmezését is alapul veszi; másrészt arra keresi a választ, hogy vajon valódi *novum*nak tekinthető-e az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése, vagy annak tartalma már korábban megjelent a magyar jogrendszer kulturális örökség védelmére vonatkozó szabályaiban.

2. Az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésének értelmezéséhez

Az Alaptörvény „Alapvetés” című részében található a P) cikk (1) bekezdése a következő szöveggel: „A természeti erőforrások, különösen a termőföld, az erdők és a vízkészlet, a biológiai sokféleség, különösen a honos növény- és állatfajok, valamint a kulturális értékek a nemzet közös örökségét képezik, amelynek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége”. Alapjogként pedig e témához kapcsolódóan deklarálja az Alaptörvény a X. és XI. cikkében a „tudományos kutatás és művészeti alkotás szabadságát”. Jelen írás utóbbira nem tér ki, csupán a P) cikk (1) bekezdését vizsgálja.

Az Alkotmánybíróság esetjogát áttekintve megállapítható, hogy – köszönhetően a rendelkezésben foglalt számos részterületnek – a testület mind a természetes, mind pedig az épített környezet védelmével összefüggő ügyekben segítségül hívta és elemezte a P) cikk (1) bekezdésének tartalmát. Témánk szempontjából ezek közül hármát emelek ki a továbbiakban: az első, ugyan szorosan véve nem a kulturális javak védelmével összefüggésben került kibocsátásra, de a kezdeti gyakorlatot jól bemutatja, a másik két döntés pedig kifejezetten a műemlékvédelem, illetve az épített környezet védelmével összefüggésben született.

Az Alkotmánybíróság elsőként 16/2015. (VI. 5.) AB határozatában [a továbbiakban: ABh1.] említette meg érdemben először az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdését. Az ABh1. köztársasági elnöki indítvány alapján született, amelyben előzetes normakontroll keretében az állami földvagyon kezelésével összefüggő egyes törvények módosításáról szóló törvény (T/3788. számú törvényjavaslat) tárgyában döntött a testület. Az ABh1. második rendelkező részi pontjában található alaptörvény-ellenesség kimondása pedig bizonyos rendelkezések esetében éppen a P) cikk (1) bekezdésére alapozva történt. Az ABh1. első érdemi megállapítása, hogy az Alaptörvény „bizonyos tárgykörök esetében – mintegy általános jelleggel – kimondja, hogy e tárgyköröket, esetleg ezek »részletes szabályait« sarkalatos törvény határozza meg”. Ezt arra hivatkozva állapította meg a testület, hogy „[a] sarkalatosság követelménye [amihez a T) cikk (4) bekezdése alapján a jelen lévő

országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges] tehát nem egyes törvényekre, hanem kifejezetten szabályozási (törvényhozási) tárgykörökre vonatkozik” (Indokolás [39]-[40]).

Vagyis a P) cikk (1) bekezdésének védelmi körébe eső természetes és kulturális javak „sorsa” kizárólag sarkalatos törvényben rendezhető.

Az Alaptörvény XX. cikk (1) bekezdésével összefüggésben az ABh1. deklarálta: „[a] P) cikk (1) bekezdése ugyan taxatívum nem határozza meg a védendő természeti értékek körét (lásd a »különösen« kitételt), ám azt igen, hogy valójában mit jelent a környezetvédelem mint állami és állampolgári kötelezettség: 1. a védelem, 2. fenntartás; 3. jövő nemzedékek számára történő megőrzés. Az állami kötelezettség tehát önálló szabályozást nyert és hangsúlyt kapott az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésében. Az Alaptörvény jelentős előrelépése a kötelezetti kör kiterjesztése. Amíg az Alkotmány alapján a környezetvédelemben csak az állami kötelezettségek voltak hangsúlyosak, addig az Alaptörvény »mindenki« – így a civil társadalom és minden egyes állampolgár – kötelezettségéről is beszél” (Indokolás [92]). A természetes környezet védelmére vonatkozóan deklarálta továbbá, hogy „[a]z Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése államcél fogalmaz meg, aminek elérését szolgálja a XXI. cikk (1) bekezdéséből levezett alapjog biztosítása és érvényesítése. Ezen államcél teljesítését és az egészséges környezethez való alapjog érvényesítését biztosítja az egészséges környezet már elért védettségi szintjének mint eredménynek a fenntartása. A természetvédelmi intézményrendszerben történő változás önmagában, a természetvédelmi előírások változatlansága mellett is megalapozhatja a védelmi szint csökkenését, amennyiben az intézményrendszer változása a természetvédelmi szempontok kevésbé hatékony érvényesítését eredményezi” (Indokolás [109]).

Érdekes utalni továbbá arra, hogy alaptörvény-ellenesség okaként éppen azt jelölte meg a Testület, hogy a jogalkotó nem tartotta magát a P) cikk (1) bekezdésben deklarált kötelezettséghez: „a jogalkotó a köztársasági elnöknek aláírásra megküldött törvényben nem gondoskodott azokról az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdéséből levezethető garanciákról, melyekkel biztosítható lenne, hogy a természetvédelem jogszabályokkal biztosított szintje a törvénymódosítás következtében ne csökkenjen. Az a körülmény, hogy bizonyos, korábban fennálló és egyértelműen beazonosítható, jogszabályok által biztosított hatáskörök a szabályozási környezetből hiányoznak és emiatt egyes feladatok ellátatlanul maradnak, a jogszabályi védelmi szint csökkenését eredményezi, még akkor is, ha emiatt a természeti állapot tényleges romlásának »csak« a kockázata merül fel. A jogalkotónak ilyen, az alkotmányossági vizsgálat tárgyává tett átfogó jellegű, több jogszabály módosítását is eredményező jogalkotói aktus meghozatalakor (mint jelen esetben), különös figyelmet kell fordítania a szabályozás teljességére és a lehetőségeihez képesti hézagmentességére. Figyelemmel kell lennie arra is, hogy a jogszabályokban korábban fellelhető garanciális elemek hatékonysága, maga a védelmi szint ne csökkenjen, hanem annak mértéke legalább a szabályozás módosítását megelőző szinten maradjon, vagy inkább növekedjen” (Indokolás [110]).

Az ABh1. fenti megállapításából, azokat összegezve következik tehát, hogy 1. mind a természetes mind a kulturális örökség elemeire vonatkozó szabályozás sarkalatos törvénnyel történhet; 2. a P) cikk (1) bekezdésének tartalma államcél, amelynek betartása mindenki kötelezettsége; 3. a jogalkotó kötelezettsége is, ez már a rendelkező rész 2. pontjához fűzött idézett indokolásból következik.

A kulturális javak kategóriájához kapcsolódó alkotmánybírói értelmezésre egészen a 3104/2017. (V. 8.) AB határozat (a továbbiakban: ABh2.) kibocsátásig kellett várni.

Az ABh2. ugyan tartalmát tekintve elutasító határozat, a P) cikk (1) bekezdése műemlékvédelemre vonatkozó tartalmának kibontásában lényeges megállapításokat tartalmaz. Az Alkotmánybíróság ebben az ügyben bírói indítvány alapján járt el, amelyben a kulturális örökség védelméről szóló 2001. évi LXIV. törvény (a továbbiakban: Kötv.) 7. § 17.) pontja, valamint a régészeti lelőhely és a műemléki érték nyilvántartásának és védetté nyilvánításának valamint a régészeti lelőhely és a lelet megtalálója anyagi elismerésének részletes szabályairól szóló 13/2015. (III.11.) MvM. rendelet 2. számú melléklet 6-7. pontjai alaptörvény-ellenességét vizsgálta.

Az alkotmánybírói eljárás alapjául szolgáló ügy lényege a következő volt: a Forster Gyula Nemzeti Örökségvédelmi és Vagyongazdálkodási Központ (a továbbiakban: műemlékvédelmi hatóság) műemléki értéként nyilvántartásba vette a Csepeli Papírgyár területén lévő egyes épületeket. Az érintett épületek tulajdonosa, a Dunapack Papír és Csomagolóanyag Kft. fellebbezésében vitatta a műemléki védelem megalapozottságát. Az elsőfokú határozatokat a Központ elnöke másodfokon helyben hagyta. Ezt követően a tulajdonos a műemlékvédelmi hatóság határozatainak bírói felülvizsgálatát kezdeményezte, hivatkozott arra, hogy az érintett szabályozás alaptörvény-ellenes. E perben, annak felfüggesztése mellett fordult az eljáró bíróság az Alkotmánybírósághoz.

A testület a vizsgálatot az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése és XXVIII. cikk (7) bekezdése, vagyis a fair hatósági eljáráshoz való jog és a jogorvoslathoz való jog sérelmét folytatta le. Tekintettel arra, hogy a kezdeményező bíró beadványában nem hivatkozott erre, az Alkotmánybíróság fenti pontok vizsgálatának teljességét biztosítva támasztotta alá érvelését az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésének értelmezésével: „[a] nemzet közös öröksége védelmének, fenntartásának és megőrzésének kötelezettsége nemcsak a magyar állampolgárokat, hanem mindenkit terhel. A P) cikk (1) bekezdése az egészséges környezethez való alapvető jog intézményvédelmi garanciáinak olyan pillére, amely a természetes és épített környezet, a nemzet közös, természeti és kulturális öröksége értékeinek védelmét, fenntartását és a jövő nemzedékek számára való megőrzését az állam és mindenki általános alkotmányos felelősségeként állapítja meg és Alaptörvényből fakadó köteletségévé teszi. A nemzet közös örökségének alkotmányos védelmére alapított fenntarthatóság követelménye az alkotmányfejlődés olyan eredményeként jelenik meg az Alaptörvényben, amely új alkotmányos értéként az alapvető jogokat és egyéb alkotmányos értékeket is új fejlődési perspektívába helyezheti. A nemzet közös örökségéért való alkotmányos felelősség az Alaptörvényben általános és egyetemleges, az egészséges környezethez való joggal kapcsolatos alkotmánybírói gyakorlat alapján azonban ezen az általános felelősségi körön belül az államot egyfajta primátus, elsőség illeti meg, illetve kötelezi, hiszen e

felelősség intézményvédelmi garanciák révén összehangolt érvényesítése, az intézményvédelem megalkotása, korrekciója és érvényesítése közvetlenül és elsődlegesen állami feladat. A nemzet közös örökségéért való alkotmányos felelősség konkrét tartalmát ezért az egészséges környezethez való alapvető jog intézményvédelmi garanciái és a jogbiztonság követelménye érvényesítése mellett a joggyakorlat, az alkotmánybírói gyakorlat és a jövő jogfejlődése alakítja és bontakoztatja ki” (Indokolás [37]-[39]).

Az Alkotmánybíróság e döntésében is arra helyezte a hangsúlyt, hogy kötelezettségként deklarálja a P) cikk (1) bekezdésének tartalmát, meghatározva e kötelezettség alanyait, valamint igyekezett kibontani ennek tartalmát. Az alapul fekvő ügyben is irányadóként tért ki arra, hogy az állami kötelezettség a bíróságokra is vonatkozik, valamint hangsúlyozta, hogy „az állam arra vállal kötelezettséget, hogy teherbíróképessége függvényében milyen értékeket kíván a jövő nemzedékek számára megőrizni, amely alkotmányos értelemben osztja az egészséges környezethez való jog körében megállapított visszalépési tilalmat. Ha egyszer már valami védelem alá került, az onnét való kivételhez rendkívüli indok kell” (Indokolás [40]).

Utóbbi megállapításnak több szempontból is jelentősége van, egyrészt az Alkotmánybíróság itt elismerte, hogy a környezetvédelem alkotmányos védelme tekintetében tett megállapításait a műemlékvédelem területén is elismeri; másrészt a visszalépés tilalmát külön megemlítette, vagyis a műemlékvédelem területén elért védettségi szint nem csökkenthető alkotmányosan. Érdekes azonban, hogy ezt – az indítványból adódóan – a védetté nyilvánított értékek védettségének megszüntetési tilalmával hozta érdemi összefüggésbe, nyitva hagyva a kérdést: hogyan ítélandó meg, ha a védettség elért szintjétől való visszalépés nem a védetti körből való kikerüléssel, hanem az azt biztosító közigazgatási szervek rendszerének átszervezésével, hovatovább megszüntetésével kapcsolatban merülne fel.

Az ABh2.ben alkalmazott teszt hasonlatos az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében meghatározotthoz (szükségesség-arányosság), ám jelen ügyben az Alkotmánybíróság megállt a szükségesség elemnél, hiszen az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésében a jogalkotó maga határozott meg egy olyan (szükségességi) okot, amelynek létekor alapjog (jelen esetben a tulajdonhoz való jog) (arányosan) korlátozható.

Az alkotmánybírói döntések körét végül egy épített környezet védelmével összefüggő döntés, a 3071/2019. (IV. 10.) AB határozat (a továbbiakban: ABh3.) megemlítésével zárom. E döntésében a testület szintén bírói kezdeményezés alapján a Balaton Kiemelt üdülőkörzet Területrendezési Tervének elfogadásáról és a Balatoni Területrendezési Szabályzat megállapításáról szóló 2000. évi CXII. törvény 46. § c) pontja alaptörvény-ellenességét vizsgálta. Amellett, hogy a testület a Balaton egyedülálló természeti adottságainak figyelembe vételéből indult ki, korábbi gyakorlatán alapulva a P) cik (1) bekezdésben foglalt állami kötelezettség tartalmáról a következőket bontotta ki: „miközben a természetes és jogi személyektől a hatályos jogszabályi előírások ismeretén és betartásán túlmenően általános jelleggel és kikényszeríthető módon nem várható el, hogy magatartásukat valamely, a jogalkotó által nem konkretizált absztrakt célhoz igazítsák, addig az állam oldaláról az is

elvárható, hogy egyértelműen meghatározza mindazon jogi kötelezettségeket, melyeket mind az államnak, mind pedig a magánfeleknek be kell tartaniuk, egyebek között annak érdekében, hogy az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésében nevesített értékek hatékony védelme érvényesüljön. (...) A környezetvédelmi tárgyú jogalkotási kötelezettséggel kapcsolatosan pedig az Alkotmánybíróság azt rögzítette, hogy mindazokat a feladatokat, amelyeket másutt alanyi jogok védelmével lát el az állam, ebben az esetben törvényi és szervezeti garanciák biztosításával teljesít” (Indokolás [16]).

Az Alkotmánybíróság gyakorlata a P) cikk (1) bekezdésével kapcsolatban összefoglalva a következő: „az Alaptörvény e rendelkezése meghaladja a korábbi Alkotmány rendelkezéseit, hiszen a környezet védelmének kötelezettségét immáron az állam és mindenki számára rögzíti. A P) cikk (1) bekezdéséből a testület szerint a környezet állapotára általában vonatkozó abszolút jellegű, tartalmi zsinórmérték is következik, amely objektív követelményeket támaszt az állam mindenkori tevékenységével szemben.

Ezen kívül összefüggést mutatott ki az Alkotmánybíróság az egészséges környezethez való jog értelmezési tartománya és a P) cikk (1) bekezdésének tartalma között, az érzekazonosság miatt. „Az alapjogi jogviszony alanya »mindenki«, azaz minden ember, kötelezettje az állam, tartalma szerint pedig az intézményvédelmi oldal túlnyomó és meghatározó. Eszerint a környezethasználat elfogadható mértékét jogszabályok, eljárási és szervezeti garanciák megalkotásával az állam kötelezettsége meghatározni. Az állami intézményvédelmi kötelezettség tárgya nem pusztán az emberi élet, hanem általában az élet természeti alapjainak a fenntartása.”

3. Az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése előzményei a magyar jogrendszerben

Az előzőekben foglaltak alapján az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése alapján állami kötelezettség egyrészt a kulturális értékek állagának fenntartása, vagyis kezelésük, mégpedig abból a célból, hogy az a jövő nemzedékek számára is elérhető legyen. Ebben a pontban az írás azt vizsgálja, hogy a magyar jogrendszerben ennek az állami kötelezettségnek volt-e előzménye. Abból a hipotézisből indul ki, hogy – mint ahogyan a bevezetőben is utaltam rá – alkotmányos háttérrel az Alaptörvény megalkotásával kapott a kulturális javak védelme, ám a 19. század óta megalkotott kulturális örökség védelmére vonatkozó szabályozásból kimutathatóak az állami, ilyen irányú kötelezettség vállalás gyökerei, tehát az Alaptörvény jövő nemzedékek számára történő megőrzési kötelezettséget előíró rendelkezése nem tekinthető előzmény nélkülinek.

A 19. század második felére kell visszamennünk, hogy az állagmegóvás állami kötelezettségeinek a nyomaira bukkanjunk. Ebben az időszakban a norma abból a szempontból közelítette meg az állagmegóvás kérdését, hogy vajon milyen jogi eszközökkel érhető az el, éppen ezért az első említendő törvény az 1868. évi LVI. törvénycikk volt, amely a kisajátítást megfelelő eszköznek „Buda és Pest városok területén”, vagyis a történeti emlék fönntartásának eszköze az akkori felfogás szerint,

ha teljes tulajdonjog korlátozással kivonja azt a tulajdonos fennhatósága alól és az állam kezeli a továbbiakban. Az 1871. évi XVIII. törvénycikk pedig a törvényhatósági jóváhagyáshoz kötötte a műemlékek fenntartása céljából kibocsátott határozatokat. Az 1881. évi XXXIX. törvénycikk már címében is a műemlékek fenntartásáról szólt. E szerint a védetté nyilvánítás mint a megőrzés eszköze már említést nyer, a Vallás- és Közoktatásügyi Miniszter ugyanis esetről-esetre határozta meg, hogy mely építmények tartandók fenn mint műemlékek, valamint azt is, hogy a föld alatt gyanított műemlékek fölfedezése, vagy a részben fölfedezett feltárása érdekében mikor van mód ásatások végzésére. A törvény támogatni igyekezett a műemlékek feltárását is. Ennek érdekében ideiglenes kisajátításnak volt helye bármely földterületen, amelyen a Vallás- és Közoktatásügyi Miniszter a műemlékek felkutatása, vagy korábban felfedezett műemlékek feltárása érdekében ásatásokat rendelt el, és amely felett épület nem állt. Abban az esetben továbbá, ha a tulajdonos bejelentette, hogy le kívánja bontani az épületet, azt csak az állam általi kisajátítással lehetett megakadályozni. Más hatósági eszköz nem állt rendelkezésre.

Az 1881. évi törvény XXXIX. törvénycikk egészen 1949-ig hatályban maradt. 1949-ben részben a politikai- gazdasági- társadalmi változások eredményeként a műemlékvédelem területén új jogszabály született, az 1949. évi 13. törvényerejű rendeletet (a továbbiakban: tvr.), amely a múzeumokról és a műemlékekről rendelkezett. A tvr. egyrészt kiterjesztette a műemlékek védelme érdekében elrendelhető munkák körét, másrészt védelemben részesítette a műemlék környezetét is. Hatására indult meg a Magyarországon található műemlékek szélesebb körben történő védetté nyilvánítása, amelynek jelentősége abban áll, hogy az ennek alapján védetté nyilvánított műemlékek a jelenleg is védett állomány alapját képezik. Kettős célt fogalmazott meg: egyrészt fontos feladatnak tekintette a műemlékek megőrzését; ennek érdekében kimondta, hogy „a magyar történet, tudomány és művészet emlékeit és eredményeit, mint közművelődésünk örökbecsű értékeit, a jelen törvényerejű rendeletben meghatározott módon fokozott védelemben kell részesíteni”. Másik fontos célja annak biztosítása volt, hogy a történeti emlékek a társadalom tagjai számára hozzáférhetővé váljanak; ennek érdekében előírta, hogy a műemlékeket „az egész nép számára hozzáférhetővé kell tenni”. A Vallás- és Közoktatásügyi Miniszter a Földművelésügyi Miniszterrel, illetve más érintett miniszterekkel egyetértésben állapította meg, hogy valamely műemlék környezetét, vagy valamely földterületet védelemben kell-e részesíteni, és hogy a védett terület milyen ingatlanrészeket ölel fel.

Az 1950-es évektől kezdődően hosszú időre összekapcsolódott a műemlékvédelem és az építésügy, valójában a műemlékeket mint speciális építményeket „kezelték”. 1955-ben született meg a 23. számú törvényerejű rendelet, amely úgy rendelkezett, hogy ingatlan kisajátítható volt a műemlékek feltárására, a körülöttük lévő védőterület biztosítása érdekében.

A tvr. műemlékekre vonatkozó részét az építésügyről szóló 1964. évi III. törvény (a továbbiakban: 1964-es Étv.) helyezte hatályon kívül. E jogszabály a műemlékvédelmi feladatokat az építésügyi igazgatás keretei között rendezte. A műemlékvédelem jelentősége az 1964-es Étv. hatálybalépésével megnőtt. Ennek magyarázatát a törvény indoklásában találjuk: „hazánkban a műemlékvédelemnek

fokozottabb jelentősége van, mint Európa más országaiban. Az országot ért súlyos háborúk során igen sok műemlékünk elpusztult, ezért fennmaradt műemlékeinket, tartozékaikat, továbbá a velük kapcsolatos képző- és iparművészeti alkotásokat fokozott hatósági védelemben kell részesíteni. A műemlékekre vonatkozó hatósági védelmet ki kell terjeszteni a műemléki jelentőségű területekre, a műemlékek környezetére, továbbá a műemlék jellegű és városkép szempontjából jelentős építményekre is”.

A műemlékvédelemről szóló 1/1967. (I. 31.) ÉM. rendelet (a továbbiakban: ÉM rendelet), az 1964-es Étv. és végrehajtási rendeletének intézkedéseire épült, de magába foglalta az akkor már hatálytalan tvr., valamint az 1961. évi Országos Építésügyi Szabályzat (továbbiakban OÉSZ) bizonyos elemeit is. Ez utóbbi a városrendezésről és a műemlékvédelemről szóló első kötete együttesen szabályozta az építési, városrendezési és műemlékvédelmi kérdéseket, továbbá kibővítette a műemlékek körét, bevezette a műemléki jellegű és a városképi jelentőségű védett épületek fogalmát.

A műemlékvédelem tárgyait a műemlékvédelemről szóló 1997. évi LIV. törvény részletesen rögzítette, fogalmuk egyidejű meghatározásával. A műemlékvédelem tárgyai között már megkülönböztette a műemlékvédelem alaptárgyait, illetve a műemlékvédelem speciális tárgyait. A kiemelkedő kulturális értékű műemlékek kapcsán a jogban meglehetősen szokatlan formulát alkalmazott, amikor arra utalt, hogy ezeket a műemlékeket kizárólag állami tulajdonban kell tartani, illetve amennyiben tulajdonjuk az ingatlan nyilvántartásban nem az állam javára van bejegyezve, és ez nem az ingatlan nyilvántartás hiányosságának vagy jogszabálysértésnek az eredménye, úgy a tulajdonjogot az állam javára meg kell szerezni.

4. Záró gondolatok

A fenti áttekintés alapján hazánkban a kulturális javak megőrzése, fenntartása terén állami kötelezettség a 19. századig visszavezethetően megvolt. Jelen vizsgálat az anyagi normákat vette figyelembe, eltekintett a szervezetrendszer áttekintésétől, ám megjegyzendő, hogy az anyagi normák végrehajtása minden fent említett időszakban speciális hatáskörű, vagy általános hatáskörű közigazgatási szervek feladata volt. Igazolható tehát, hogy az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésének deklarációja, vagyis az állami kötelezettség a kulturális javak jövő nemzedék számára megőrzésében nem előzmény nélküli. Nem lehet azonban elvitatni annak jelentőségét, hogy mindez immár alkotmányos védelmet is jelent egyben. Bár jelen írás nem tért ki a szervezetrendszer kérdésére, vagyis arra, hogy az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdéséből fakadó állami kötelezettség kiterjed-e arra, hogy speciális hatáskörű közigazgatási szerveket kell létrehozni a kulturális örökség védelme céljából, zárásként utalni kell az Alkotmánybíróság által megállapított, a környezetvédelmi szervekre vonatkozó ilyen tárgyú követelményére. 4/2019. (III. 7.) AB határozatában ugyanis a testület a következő megállapítást tette: „a környezet- és természetvédelmi hatósági rendszerre és az eljárásokra vonatkozó

joganyag a visszalépés tilalmának az alkalmazási hatálya alatt áll, úgy, ahogy az az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésének tesztjéből következik, tehát azzal szemben érvényesülnek az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdéséből és a XXI. cikk (1) bekezdéséből folyó sajátos követelmények. Emiatt többről van szó az általános közigazgatási szervezeti jog alkotmányos vetületénél”. Ha a zöldhatóságok számára előírt alkotmányos követelmény, hogy „a környezetvédelmi és természetvédelmi hatósági hatáskör címzettje döntéshozatala során a környezetvédelmi, illetve természetvédelmi szempontokat ne rendelje egyéb szempontok alá”, akkor a P) cikk (1) bekezdéséből ugyanez irányadó a kulturális örökség védelmét ellátó közigazgatási szervek léteire és kötelezettségére is.
