



## A JÖVŐ NEMZEDÉKEK ÉRDEKEINEK VÉDELME TELLÁTÓ

### BIZTOSHELYETTES

AJB-7304/2020.

#### **A jövő nemzedékek szószólójának figyelemfelhívása a nemzet közös örökségének részét képező műemlékek védelme érdekében**

Az elmúlt években a fejlesztési és beruházói figyelem egyre inkább felfedezi a hazánk kulturális örökségének részét képező védett építészeti örökségben rejlő „tartalékokat”, a felújítási, beépítési és új rendeltetési lehetőségeket. Ez a folyamat alapján véve kedvező és támogatandó lehet, hiszen megfelelő szabályozási környezet és erre rendelt hatékony szervezetrendszer mellett lehetőséget nyújt az örökségvédelmi szempontok fokozott érvényesítésére is, egy-egy tökeerős új beruházás és kivitelezése kapcsán. A legutóbbi időkben ugyanakkor számos esetben hazai és nemzetközi szakmai aggodalommal kísért<sup>1</sup> és társadalmi konfliktusokat teremtő helyzetekkel – volt MAHART Székház, Radetzky-laktanya – szembesültünk, ezért a nemzet közös örökségének megőrzése érdekében a jövő nemzedékek érdekeinek védelméért felelős biztoshelyettesként<sup>2</sup> az alábbi, a műemlékek oltalmával – és általában a kulturális értékvédelemmel – kapcsolatos alapjogi keretek betartására hívom fel a figyelmet.

A műemlékek az épített környezeti örökségnek a jelen generációk döntése alapján kiemelt jogszabályi védelemmel óvott kulturális értékei a nemzet közös örökségének részeként Magyarország Alaptörvénye P) cikk (1) bekezdése alapján részesülnek kiemelt alkotmányos oltalomban: 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”.

Az Alaptörvényben a Nemzeti Hitvallásban is megjelenik az utódainkért és az elkövetkezendő generációkért vállalt felelősség, hangsúlyozva a nemzeti identitás alapját képező kultúra és annak tárgyiasult formát öltött értékeinek (is) védelmét. „Vállaljuk, hogy örökségünket, egyedülálló nyelvünket, a magyar kultúrát, a magyarországi nemzetiségek nyelvét és kultúráját, a Kárpát-medence természet adta és ember alkotta értékeit ápoljuk és megóvjuk. Felelősséget viselünk utódainkért, ezért anyagi, szellemi és természeti erőforrásaink gondos használatával védelmezzük az utánunk jövő nemzedékek életfeltételeit.” Ezen

<sup>1</sup> Miután a Világörökség Bizottsága a főváros nagy léptékű beruházásai miatt COM 7B.46 döntésében a fővárosi világörökségi területekkel kapcsolatos aggodalmának adott hangot, Magyarország meghívta az UNESCO-ICOMOS Reaktív Monitoring Misszióját. A látogatást követően a Misszió jelentést adott ki, „Report on the Joint World Heritage Centre/ ICOMOS Reactive Monitoring Mission to Budapest, including the Banks of the Danube, the Buda Castle Quarter and Andrassy Avenue (Hungary) 29- 30 April 2019.” címen, melyben számos aggályát fenntartja, illetőleg általános és adott helyszínekre vonatkozó következtetéseket és ajánlásokat is megfogalmaz.

<sup>2</sup> Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény 3. § (1) a) és b) pontja alapján.

kinyilatkoztatás egyértelművé teszi az alkotmányozó elkötelezettségét a kulturális (és természeti) értékvédelem mellett, melynek a külön jogszabályi oltalommal védett műemlékek fontos részét képezik.

Az Alaptörvény és különösen annak P) cikke alapján az államot és mindenki mást hármas irányú kötelezettség terhel a jövő nemzedékek érdekei védelmében; a nemzet közös örökségének védelme, fenntartása és megőrzése. A műemléki oltalmat élvező építmények védelme több vetületben is kiemelt jelentőséggel bír a nemzet közös öröksége, illetőleg a jövő nemzedékek érdekeinek védelme szempontjából. Egyfelől azok a közös múlt, az emlékezés, így a nemzet közös identitását (is) meghatározó kulturális értékek, elválaszthatatlanok a nemzeti önazonosság fogalmától, annak megjelenítésétől (vizualizációjától). Ahogyan a látkép, a táj látványa, úgy a tágabb-szűkebb települési utcakép – épületeivel, műtárgyaival, sövényeivel, fáival – óhatatlanul része az „otthon”, a haza képi megjelenítésének. Az országban számos műemlékvédelem alatt álló ingatlan van, amelyek közvetlenül alakítják több milliós ember legközelebbi környezetét, legyen az lakóház vagy középület. Műemlékvédelem alatt álló épületekben lakhatunk, dolgozhatunk, oda járhatunk iskolába, avagy kulturális eseményeken veszünk részt, illetve nap mint nap találkozunk velük, amikor elsétálunk mellettük. Műemlékeink mindennapjaink részei, természeti környezetünkkel karöltve határozzák azt meg.

Másfelől a műemlékek (legyenek épületek, építmények, romok, azok együttese és kertjei stb.) az épített környezet meghatározó elemei, ebben a minőségükben pedig alapvetően befolyásolják a nemzeti vagyoni állapotát és értéket, környezetük lehetséges területhasználati és a beépítési módját, ezáltal a természeti és az épített környezet állapotát. Mindezen keresztül pedig érintik úgy a jelen, mint a jövő nemzedékeinek életminőségét, testi és lelki egészsége alapjait, létfenntartásának körülményeit. Mindebből általános elvárásként is következik, hogy a jogalkotás során nem csak a jelen, hanem a jövő nemzedék egyéni és közös szükségleteit is figyelembe kell venni – ahogyan az adott érték múltbeli szerepét is –, az egyes döntések várható hatásainak mérlegelésekor pedig ezen a területen is az elővigyázatosság és megelőzés elvének kell érvényesülnie.

Az Alkotmánybíróság elvi élel mondta ki<sup>3</sup>, hogy a jogalkotónak gondoskodnia kell az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdéséből levezethető garanciákról, melyek által nyomon követhetően biztosítható a nemzet közös örökségét képező értékek jövő nemzedékek számára történő megőrzése. Az értékvesztés folyamata a természeti törvények által vezérelt folyamatokhoz hasonlóan irreverzibilis folyamatnak tekinthető, azaz a kulturális javak leromlása, pusztulása és megsemmisülése számos vonatkozásban végleges és helyrehozhatatlan veszteséget jelent, nem csupán az elkövetkező, de a jelen generációk számára is. Ez a körülmény az elővigyázatosság és a megelőzés elveinek fokozott érvényesítéseképpen a szabályozást óhatatlanul és szükségszerűen a védelmi funkció irányába tolja, az Alaptörvény szellemiségének megfelelően. „[A]z elővigyázatosság, illetőleg a megelőzés elvéből következő módon a P) cikk (1) bekezdése, illetőleg a XXI. cikk (1) bekezdése sérelmének megállapításához nem szükséges a környezet állapotának tényleges romlása, hanem már az állapotromlás kockázata (illetőleg az állapotromlás kockázatának felmérésére vonatkozó kötelezettség elmulasztása vagy figyelmen kívül hagyása) is megalapozza az alaptörvény-ellenesség megállapítását.”<sup>4</sup>

<sup>3</sup> 15/2016. (VI.5.) AB határozat [80] bekezdése.

<sup>4</sup> 16/2015. (VI.5.) ABH [110] bekezdése.

Hangsúlyozni szükséges, hogy egy érték visszafordíthatatlan károsodása esetén az ebből eredő következmények nem hozhatók helyre, a reprodukció, a másolat nem helyettesítheti magát az alkotást, annak hitelessége és történeti értéke mindörökké elvesz a társadalom, illetve a jövő nemzedékek számára.<sup>5</sup> A hatályos alkotmányos keretek között mindennek még a kockázatát sem engedheti meg az állam, a megelőzés és az elővigyázatosság elveinek megfelelően.<sup>6</sup> Az Alaptörvény P) cikke tehát megfelelő garanciák biztosítását követeli meg a jogalkotótól, amelyek hiánya a jogszabály alaptörvény-ellenességét is megalapozhatja. Az Alkotmánybíróság szerint a jogalkotónak igazolnia kell, hogy a szabályozása „nem okoz adott esetben akár visszafordíthatatlan károkozást, illetőleg nem teremt meg egy ilyen károkozás elvi lehetőségét sem”.<sup>7</sup>

A P) cikk követelményein túlmenően az Alkotmánybíróság azt is kifejezetten megerősítette, hogy a kulturális örökség, mint az épített környezet része, az egészséges környezethez való alapjog védelmi körébe tartozik. „[A] nemzet közös örökségéért való alkotmányos felelősség konkrét tartalmát ezért az egészséges környezethez való alapvető jog intézményvédelmi garanciái és a jobbiztonság követelménye”<sup>8</sup> adja. A határozat következtetése, hogy „[a] műemlékvédelem körében tehát az állam arra vállal kötelezettséget, hogy teherbíró képessége 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.”<sup>9</sup> A műemlékvédelmi jogi szabályozás és a gyakorlat alkotmányossága tekintetében tehát a XXI. cikk is kulcsfontosságú rendelkezésként jelenik meg.<sup>10</sup>

Mindez természetesen nem jelenti azt, hogy egy adott érték védelmének feloldása – akár érték-jellegének felülvizsgálata – ne volna megfelelő keretek közt elvégezhető. A műemléki védettség megszüntetésére vonatkozó követelményeket – a természetvédelmi oltalommal analóg módon – az alaptörvényi keretekkel összhangban részletesen szabályozza a kulturális örökség védelméről szóló 2001. évi LXIV. törvény és az annak felhatalmazása alapján megalkotott végrehajtási rendeletek.<sup>11</sup> Az állam objektív intézményvédelmi kötelezettsége – és e területen nemzetközi egyezményben vállalt kötelezettsége<sup>12</sup> – kiterjed arra is, hogy hatékony szervezetrendszer hozzon létre a kulturális örökség védelmére mindezen anyagi és eljárási szabályok érvényesítését biztosítása érdekében.

---

<sup>5</sup> A hitelesség műemléki szakmai kérdésének kereteiről lásd különösen a Történeti Épületek Építészeinek és Szakértőinek Második Kongresszusán, 1964-ben, Velencében a műemlékek és műemléki együttesek konzerválásáról és restaurálásáról szóló Velencei Kartát, valamint az 1994-es Narai Dokumentumot a hitelességről.

<sup>6</sup> A jövő nemzedékek szószólójának a településképi arculat védelmét szolgáló önkormányzati szabályozásokra vonatkozó ajánlásairól szóló elvi állásfoglalás 2.2. pontja az értékvédelem folyamatosságának biztosításáról.

<sup>7</sup> 13/2018. (IX. 4.) AB határozat [62] bekezdése.

<sup>8</sup> 3104/2017. (V. 8.) AB határozat [39] bekezdése.

<sup>9</sup> 3104/2017. (V. 8.) AB határozat [40] bekezdése.

<sup>10</sup> 3068/2013. (III.14.) AB határozat [46] bekezdése.

<sup>11</sup> A Kötv. 35.§ (2) bekezdésében kimondja, hogy a műemléki védettség megszüntetésére ugyanazon szabályok alkalmazandóak, mint a védettség létrejöttére. A műemléki védettség megszüntetésének garanciális elemeket is tartalmazó eljárásrendjét külön szabályozás tartalmazza, a kulturális örökség védelmével kapcsolatos szabályokról szóló 68/2018. (IV. 9.) Korm. rendelet. Ebben a jogszabályban a védettség keletkezésére és megszüntetésére közel azonos eljárásrend vonatkozik.

<sup>12</sup> A világ kulturális és természeti örökségének védelméről szóló, az Egyesült Nemzetek Oktatási, Tudományos és Kulturális Szervezete (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, UNESCO) Általános Konferenciájának ülészakán Párizsban, 1972. november 16-án elfogadott egyezmény kihirdetéséről szóló 1985. évi törvényerejű rendelet.

Mindezen esetekben az eljárásrend és a döntéshozatal (tudományos) megalapozottságához és annak átláthatóságához, nyilvánosságához kiemelt közérdek fűződik, hiszen a társadalom érintett tagjai, az érték védelmének szükségességére irányuló korábbi döntés felülvizsgálatában érdekelt szakmai és társadalmi szervezetek, a társadalom széles rétege csakis ezen keresztül ismerheti meg a vélemény alakításához szükséges információkat és indokokat. Csak ezek birtokában lehet egyéni döntéseket hozni az Alaptörvény P) cikkében foglalt, a jövő nemzedékek érdekeinek védelméért az állam mellett a „mindenkit” terhelő kötelezettség teljesítéséhez. Mindemellett pedig ez biztosíthatja, hogy a döntések ne csupán egyoldalú módon – jellemzően a beruházó érdekkörében készített feloldást indokoló szakvélemény alapján –, hanem széles szakmai és társadalmi konszenzuson alapuljanak.

A Nemzeti Fejlesztés 2030, Országos fejlesztési és területfejlesztési koncepció<sup>13</sup> a kulturális örökségvédelem kapcsán éppen ezeket a követelményeket nevesíti, prioritásként meghatározva a társadalmi részvétel biztosítását, az állami kulturális örökségvédelmi intézményrendszer megerősítését, a kulturális örökségben rejlő fejlesztési potenciál kiaknázását, kulturális, műemléki érték alapú, integrált és innovatív városrehabilitáció feltételeinek megteremtését, a világörökség és világörökség várományos területek értékeinek megőrzését, hozzáférhetővé tételét, erősítését<sup>14</sup>. A Koncepció hazánk jövőképe<sup>15</sup> tekintettel, illetőleg annak elérése érdekében határoz meg átfogó, valamint specifikus célkitűzéseket.<sup>16</sup> Az Országgyűlés megerősíti, hogy „a Koncepcióban foglalt alapelveket és stratégiai célkitűzéseket a jogalkotásban és a szakpolitikai stratégia- és programalkotásban folyamatosan érvényre kell juttatni.”<sup>17</sup>

Az Alkotmánybíróság a nemzeti stratégiák kapcsán kimondta, hogy „(a)z egyes stratégiák a közjogi szervezetszabályozó eszközök körébe tartoznak, ennek megfelelően a kibocsátót kötik, ugyanakkor azonban a közép- és hosszú távú tervezés és kiszámítható jogalkotás olyan szakmai kiindulópontjai is egyben, melyek figyelembe vétele az elővigyázatosság és a megelőzés elveire is tekintettel különösen fontos az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésében nevesített, a nemzet közös örökségének körébe tartozó elemek esetében. Ennek megfelelően ezen szakmai tartalmú stratégiák figyelmen kívül hagyása valamely jogszabályváltozás alaptörvény-ellenességének vizsgálata során külön is értékelendő a nemzet közös örökségét érintő, és az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése szerint a jövő nemzedékek számára is megőrzendő szabályozási tárgyak esetében.”<sup>18</sup>

A közelmúlt közfigyelmet kapott beruházásai és a műemléki, illetve a helyi építészeti oltalmak feloldása kapcsán<sup>19</sup> alapvető kérdésként merül fel, hogy a védettségek megszüntetése mennyiben áll összhangban a hosszú távú stratégiákkal, illetve mennyiben segíti vagy hátráltatja a fentebb részletezett alkotmányos követelmény fokozott érvényesítését, illetve az állam alkotmányos felelősségét és kötelezettségeinek teljesítését, valamint mindennek nyomon követhetőségét. Ezek ugyanis az alkotmányos garanciák olyan minimális zsinórmértékei, melyek objektív szempontrendszer alapján egységesen és nem ad hoc jelleggel

<sup>13</sup> 1/2014. (I. 3.) OGY határozat a Nemzeti Fejlesztés 2030 - Országos Fejlesztési és Területfejlesztési Koncepcióról (Koncepció).

<sup>14</sup> Koncepció 3. cím Szak- és területpolitikai fejlesztési irányok, 3.6.4.1. alcím a kulturális örökségvédelemről.

<sup>15</sup> Hazánk 2030-ra Kelet-Közép Európa gazdasági és szellemi központjává válik, Koncepció preambuluma.

<sup>16</sup> Koncepció 4. és 5. pontjai.

<sup>17</sup> Koncepció 2. a) alpontja.

<sup>18</sup> 13/2018. (IX.14.) AB határozat [40] bekezdése.

<sup>19</sup> Lásd a [jövő nemzedékek szószólójának figyelemfelhívását a védett helyi építészeti értékek kapcsán](#).

érvényesítendőek, alkalmanként egy adott beruházáshoz igazodóan, esetenként mérlegelve, hogy mely érték tartozik a kiemelt oltalmat élvező nemzeti közös örökség körébe és mely nem.<sup>20</sup>

E tekintetben is megfelel a kulturális örökség védelme a természeti környezet védelmével kapcsolatban körvonalazható feltételeknek; hiszen mindkettő rendszert alkot, s a rendszer elemei egymással egységben és kölcsönhatásban érvényesülnek. Egy ökoszisztémában az azt alkotó részeknek meghatározott szerepe van és egy-egy elem kivétele óhatatlanul és visszafordíthatatlanul megváltoztatja az Egész működését. A nemzet közös örökségének tekintetében (is) szükség van az egységes szemléletre, melynek hiánya és az indokolatlan „kivételek”<sup>21</sup> hatással vannak az ahhoz kapcsolódó valamennyi nemzeti értékre és érintik közös emlékezetünket, erodálhatják nemzeti identitásunkat, így az Alaptörvény Nemzeti Hitvallásában rögzített „*a múlt, a jelen és a jövő magyarjai között*” meglévő szövetség tiszteletben tartását és megőrzését is.

Budapest, 2020. december

Dr. Bándi Gyula

---

<sup>20</sup> Az ún. „régí” Athéni Karta, melyet a Modern Építészet Nemzetközi Kongresszusán alkottak 1931-ben, a „*nemzetek történeti, művészeti és tudományos értékeinek védelmével kapcsolatos törvényeivel*” foglalkozva egyértelműen leszögezi, hogy az a „*magánérdekekkel szemben a közösség jogait támogatja.*”

<sup>21</sup> „*(M)inden kivétel, amely az általános szabályoktól való eltérés megengedésével enyhíti a szabályokat, magában hordozza a környezet védelmére létrejött rendszer egésze gyengítésének veszélyét.*” Lásd bővebben az alapvető jogok biztosának és helyetteseinek 2019. évi beszámolójában a 130. oldalon.