

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
Az AJB-574/2016. számú ügyben
(Előzményi ügy: AJB-4424/2015.)**

Előadó: dr. Blaskovits Márta

Az eljárás megindítása

Egy panaszos beadvánnyal fordult az alapvető jogok biztosához, amelyben a kulturális javak védetté nyilvánításának részletes szabályairól szóló 57/2013. (VIII. 7.) EMMI rendelet (a továbbiakban: EMMI r.) egyes rendelkezéseivel összefüggésben fejtette ki aggályait. A panaszos beadványában előadta, hogy az elmúlt év májusában a Szépművészeti Múzeum- Magyar Nemzeti Galéria védetté nyilvánítási eljárás keretében javaslatot tett egy festménnyel kapcsolatban a Forster Gyula Nemzeti Örökségvédelmi és Vagyongazdálkodási Központ (a továbbiakban: Központ) felé, melynek oka az volt, hogy a festmény szerepelt a háborús műtárgyvesztések jegyzékében. A Központ a védési eljárás keretében végzésben szakértőként rendelte ki a Szépművészeti Múzeumot - Magyar Nemzeti Galériát. A panaszos álláspontja szerint a Szépművészeti Múzeum - Magyar Nemzeti Galéria szakértőként történő kirendelése önmagában alaptörvény-ellenes, a tisztességes eljárás elvével ellentétes, figyelemmel arra, hogy jelen esetben nem biztosítja a független, elfogulatlan szakértői vélemény adását, tekintve, hogy a védetté nyilvánítási eljárás – az annak keretében szakértőként kirendelt – Szépművészeti Múzeum javaslata alapján indult meg. Panaszos beadványában ezért azt kéri, hogy kezdeményezzem az EMMI r. módosítását a feladat- és hatáskörrel rendelkező szaktárcánál.

A beadvány alapján felmerült a hatósági ügyek tisztességes intézéséhez való joggal összefüggő visszásság, illetve a jogsértés közvetlen veszélyének a gyanúja, erre tekintettel az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (továbbiakban: Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam.

Vizsgálatom során áttekintettem a kulturális javak védetté nyilvánítási eljárására vonatkozó szabályozást, valamint tájékoztatást kértem az ügygel kapcsolatosan az Emberi Erőforrások Minisztériumától, valamint a Miniszterelnökségtől.

Érintett alapvető jog

- Hatósági ügyek tisztességes intézéséhez való jog [*„Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.”* Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés]

Alkalmazott jogszabályok

- a panaszokról és közérdekű bejelentésekről szóló 2013. évi CLXV. törvény (a továbbiakban: Panasztv.)
- a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.)
- a kulturális örökség védelméről szóló 2001. évi LXIV. törvény (a továbbiakban: Kötv.)
- a Forster Gyula Nemzeti Örökségvédelmi és Vagyongazdálkodási Központtról szóló 199/2014. (VIII.1.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm.rendelet)
- a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 152/2014. (VI.6.) Korm. rendelet (a továbbiakban: státútum rendelet)
- a kulturális javak védetté nyilvánításának részletes szabályairól szóló 57/2013. (VIII. 7.) EMMI rendelet (a továbbiakban: EMMI r.)

A megállapított tényállás

1. Egy panaszos beadvánnyal fordult az alapvető jogok biztosához, amelyben az EMMI r. egyes rendelkezéseivel összefüggésben fejtette ki aggályait. Beadványában előadta, hogy az elmúlt év májusában a Szépművészeti Múzeum - Magyar Nemzeti Galéria védési javaslatot tett egy festménnyel kapcsolatban a Forster Gyula Nemzeti Örökségvédelmi és Vagyongazdálkodási Központ (a továbbiakban: Központ) felé, melynek oka az volt, hogy a festmény szerepelt a háborús műtárgyveszteségek jegyzékében.

A Központ a védési eljárás keretében végzésben szakértőként rendelte ki a Szépművészeti Múzeumot – Magyar Nemzeti Galériát. Panaszos előadta, hogy a szakértő kirendeléséről szóló végzések közül a Szépművészeti Múzeum - Magyar Nemzeti Galéria szakértőként történő kirendeléséről szóló végzést az alábbiakra tekintettel nem tudta megfellebbezni. Az EMMI r. 2. § (1) bekezdése szerint „A kulturális javak védetté nyilvánítására irányuló eljárásban az 1. mellékletben meghatározott szervezetek szakértőként működnek közre. Szakértői közreműködésnek minősül a gyűjtőkör szerint illetékes közgyűjtemény védetté nyilvánítást kezdeményező javaslata, ha az megfelel a 3. §-ban foglalt tartalmi követelményeknek.”

A Ket. 58. § (3) bekezdése kimondja, „Ha jogszabály meghatározott szakértő igénybevételét írja elő, úgy ezt a szervezetet, intézményt, testületet vagy személyt kell szakértőként kirendelni. A hatóság egyéb esetben az igazságügyi szakértői tevékenységről szóló törvény szerint igazságügyi szakértői tevékenység végzésére jogosult szakértőt rendelhet ki.” Továbbá ugyanezen szakasz (6) bekezdése rögzíti, hogy szakértőként nem járhat el az, akivel szemben az ügyintézőre vonatkozó kizárási ok áll fenn, aki tanúként nem hallgatható meg, vagy aki a tanúvallomást megtagadhatja. A Ket. 42. § (3) bekezdése pedig kimondja, hogy az ügy elintézésében nem vehet részt az a hatóság, akinek jogát vagy jogos érdekét az ügy közvetlenül érinti.

Mindezekre tekintettel panaszos álláspontja szerint a Szépművészeti Múzeum – Magyar Nemzeti Galéria szakértőként történő kirendelése a tisztességes eljárás elvével ellentétes, figyelemmel arra, hogy jelen esetben nem biztosítja a független, elfogulatlan szakértői vélemeny adását. Panaszos álláspontja szerint erre az EMMI r. ad lehetőséget, mivel egyrészt előírja, hogy a kulturális javak védetté nyilvánítására irányuló eljárásban az 1. mellékletében meghatározott szervezetek szakértőként működnek közre, továbbá ugyanezt a Ket. 58. § (3) bekezdése is kötelezővé teszi.

Fentieken túlmenően panaszos az EMMI r. vonatkozó rendelkezéseit arra tekintettel is alaptörvény-ellenesnek tartja, hogy a jogszabály lehetővé teszi, hogy szakértői közreműködésnek minősülhessen a gyűjtőkör szerint illetékes közgyűjtemény védetté nyilvánítást kezdeményező javaslata, ha az megfelel az EMMI r. 3. §-ában foglalt előírásoknak. Panaszos beadványában azt kéri, hogy kezdeményezzem az EMMI r. módosítását.

A panaszos egyedi ügyének vizsgálatára arra tekintettel nem kérte fel az alapvető jogok biztosát, mert a védetté nyilvánítási eljárás jelenleg is folyamatban, így az ombudsman hatásköre egyedi ügyére vonatkozóan nem terjed ki.

2. A vizsgálat során a panaszbeadvány nyomán tájékoztatást kértem – a szabályozásra az EMMI r. megalkotásakor feladat- és hatáskörrel rendelkező – az Emberi Erőforrások Minisztériumától, valamint a szabályozásra a státútum rendelet 4. § 11. pontja szerint jelenleg feladat- és hatáskörrel rendelkező Miniszterelnökségtől.

Az *Emberi Erőforrások Minisztériuma* (a továbbiakban: EMMI) megkeresésemre válaszolva arról tájékoztatott, hogy a státútum rendelet alapján az EMMI r. módosítása ügyében jelenleg hatáskörrel a Miniszterelnökség rendelkezik, így e kérdéskörében a Miniszterelnökség véleményét tartja irányadónak. Jelezte továbbá, hogy az EMMI r. módosításának szükségességével egyetértve kezdeményezte a Miniszterelnökségnél a felvetett problémával összefüggő újraszabályozást. Válaszlevelében az EMMI ugyanakkor kiemelte, hogy az EMMI r. módosítása esetén a védetté nyilvánítási eljárásra vonatkozó szabályok átfogó felülvizsgálata és körültekintő egyeztetése szükséges.

A *Miniszterelnökség* a megkeresésemre adott válaszában arról tájékoztatott, hogy a kulturális örökség védelméről szóló 2001. évi LXIV. törvény (a továbbiakban: Kötv.) 48. § (1) bekezdése

alapján a kulturális javak védetté nyilvánítására irányuló eljárás kizárólag hivatalból indul, az kérelemre nem indítható. Az eljárás megindítására a Forster Gyula Nemzeti Örökségvédelmi és Vagyongazdálkodási Központ Műtárgyfelügyeleti Irodájának (a továbbiakban: műtárgyfelügyeleti hatóság) mérlegelési jogkörben meghozott döntése alapján kerülhet sor. Az EMMI r. 2. § (1) bekezdése alapján a gyűjtőkör szerint illetékes közgyűjtemény a védési eljárás kezdeményezője lehet. Ugyanakkor a védési javaslat megtételével a közgyűjtemény – a panasszal érintett esetben a Szépművészeti Múzeum – nem minősül az eljárás kérelmezőjének, avagy ügyfélnek, hanem közérdekű bejelentést tesz, amely egyben védési javaslatot tartalmaz. Amennyiben a műtárgyfelügyeleti hatóság a javaslat alapján az eljárás megindításáról dönt, az EMMI r. 1. számú mellékletében meghatározott szakértőt rendel ki. Mindez a Miniszterelnökség álláspontja szerint összhangban áll a Ket. 58. § (3) bekezdésének rendelkezéseivel, miszerint ha jogszabály meghatározott szakértő igénybevételét írja elő, úgy ezt a szervezetet, intézményt, testületet vagy személyt kell szakértőként kirendelni.

Amennyiben a közérdekű bejelentés tartalmazza az EMMI r. 3. §-ban meghatározott tartalmi kritériumokat, az EMMI rendelet 2. § (1) bekezdésének értelmében szakértői közreműködésnek minősül. Amennyiben a szakértőként bevont közgyűjteménnyel szemben nem áll fenn a Ket. rendelkezései szerinti kizárási ok, a védési eljárás a javaslattevő, egyben szakértőként kirendelt közgyűjtemény semmilyen jogát vagy jogos érdekét sem közvetve, sem közvetlenül nem érinti, így az érintett közgyűjtemény nem minősül ügyfélnek. A védetté nyilvánító határozat kizárólag a tárgyak tulajdonosára és birtokosára vonatkozóan állapít meg kötelezettséget, az ő jogait, jogos érdekeit érinti, ők minősülnek ügyfélnek.

A Miniszterelnökség – a panaszosi beadványban is hivatkozott – Ket. 58. § (6) bekezdésével, valamint a Ket. 42. § (1) bekezdésével összefüggésben előadta, hogy amennyiben a védetté nyilvánításra javaslatot tevő közgyűjteményre vonatkozó, a Ket. szerinti kizárási ok merül fel, a műtárgyfelügyeleti hatóság a Ket. szabályai szerint jár el. Amennyiben indokolt, a műtárgyfelügyeleti hatóság a jogszabályban meghatározott közgyűjtemény mellett további szakértőt, közgyűjteményt rendel ki. A Miniszterelnökség végezetül felhívta a Hivatal figyelmét arra is, hogy a kulturális javak védési eljárásának elfogulatlan és szakmailag megalapozott döntéshozatalát a Korm. rendelet 8. §-ban nevesített Kulturális Javak Bizottsága segíti, amely a kulturális javak védelmében érintett intézmények, szervezetek képviselőiből álló 9 tagú szakmai tanácsadó testület. A műtárgyfelügyeleti hatóság köteles kikérni a Kulturális Javak Bizottságának állásfoglalását a kulturális javak védetté nyilvánítására irányuló eljárásban. A Kulturális Javak Bizottsága fontos garancia arra, hogy amennyiben a hatóság előtt addig ismeretlen kizárási ok gyanúja merülne fel, a Kulturális Javak Bizottsága minderre felhívhatja a figyelmet. Tekintettel az eljárásba bevont szakértők nagy számára, nem fordulhat az elő, hogy a védettség tárgyában részrehajló döntés szülessen.

Mindezek alapján a *Miniszterelnökség álláspontja szerint a hivatkozott EMMI r. rendelkezései nem alaptörvény ellenesek, annak módosítását nem tartja indokoltnak.*

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) határozza meg.

1. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint valamely hatóság tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár, feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

Az alapvető jogok biztosa eljárása során vizsgálja, hogy akár a hatósági jogalkalmazás, akár az annak alapjául szolgáló jogszabály alapjoggal összefüggő visszásságot eredményez-e. Az

ombudsmani gyakorlat eddig is világossá tette, hogy a biztos számára egy adott jogi szabályozás alapjogi aspektusú vizsgálatára, valamint a jogszabály hiányosságával, tartalmi hibáival, avagy a hatósági jogalkalmazással összefüggő intézkedések megfogalmazására a törvény lehetőséget teremt.

A preventív alapjogvédelemre hangsúlyt helyező ombudsmani gyakorlat alapján a biztos mandátuma keretei között marad akkor, ha az alapjogi aspektusú vizsgálatához nélkülözhetetlen módon, éppen a konkrét alapjogsérelmek és ezen alapuló panaszok hatékony megelőzése érdekében áttekinti a releváns jogi szabályozást, feltérképezi és jelzi a jogalkotó, jogszabály-előkészítő szervek, valamint a jogalkalmazók irányába a normaszöveggel illetve a joggyakorlattal kapcsolatban felmerülő alapjogi, alkotmányossági aggályokat.

2. A Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 152/2014. (VI. 6.) Korm. rendelet (a továbbiakban: statútum rendelet) 4. § 11. pontja alapján a Miniszterelnökséget vezető miniszter a Kormány kulturális örökség védelméért felelős tagja.

II. A vizsgált alapjog tekintetében

Az alapvető jogok biztosa egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggésrendszer feltárása során autonóm, objektív módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget az Alaptörvényben kapott mandátumának. Álláspontom szerint az ombudsman akkor jár el helyesen, ha következetesen, zsinórmértékként támaszkodik az Alkotmánybíróság alapvető állami garanciákkal és alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint egyes alapjogi tesztekre.

A jelentés megállapításaival összefüggésben ismételten hivatkozom arra, hogy az Alaptörvény vonatkozó rendelkezéseinek szövege az Alaptörvény Negyedik Módosításának hatályba lépését követően továbbra is nagyrészt megegyezik az Alkotmányban foglaltakkal, az alkotmányos követelmények és alapjogok tekintetében jellemzően nem tartalmaz olyan rendelkezéseket, amelyek ellentétesek volnának a korábbi alkotmányunk szövegével. Az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy „az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatában azt emelte ki, hogy az adott határozatban vizsgált törvényi rendelkezések esetében már az Alaptörvény Negyedik Módosítása alapján jár el a korábbi alkotmánybírósági határozatokban foglaltak felhasználhatóságát illetően.

A testület ennek kapcsán elvi élel mondta ki azt, hogy „az Alkotmánybíróság a hatályát vesztett alkotmánybírósági határozat forrásként megjelölésével, a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékű és terjedelmű tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket. Az indokolásnak és alkotmányjogi forrásainak ugyanis a demokratikus jogállamban mindenki számára megismerhetőnek, ellenőrizhetőnek kell lennie, a jogbiztonság igénye az, hogy a döntési megfontolások átláthatóak, követhetőek legyenek. A nyilvános érvelés a döntés indoklásának létalapja. A korábbi határozatokban kifejtett érvek felhasználhatóságát az Alkotmánybíróság mindig esetről esetre, a konkrét ügy kontextusában vizsgálja.”

A közigazgatási eljárások tisztességességének követelményét az Alkotmány nem nevesítette, az alatt a tulajdonképpen tisztességes eljárást és összetevőit, másrészt pedig a közigazgatási eljárás tisztességességét értette. E körben kimondta, hogy az alanyi jogok érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák a jogbiztonság alkotmányos követelményéből erednek, de szoros kapcsolatban állnak a jogegyenlőséggel, a törvény előtti egyenlőséggel is. A megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban ugyanis a jogbiztonság az, ami sérelmet szenved [75/1995. (XI. 21.) AB határozat].

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a „tisztességes” kifejezés túlmutat a szabályszerűségen, a jogszabályok szövegének betartásán. A *tisztességes eljárás követelménye* olyan minőség, melyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni. A

taláros testület e határozatban kiemelte továbbá, hogy az egyes részletek hiánya ellenére éppúgy, mint az összes részletszabály betartása mellett lehet az eljárás méltánytalan vagy igazságtalan, avagy nem tisztességes [6/1998. (III. 11.) AB határozat].

Az Alaptörvény hatályba lépésével immár önálló jogként, önálló követelményként jelent meg a hatósági eljárások tisztességességének követelménye. Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése szerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. Ugyanakkor a korábbi, fent hivatkozott döntésekben megállapított követelmények továbbra is irányadóak, ahogyan azt a 22/2012. (V. 11.) AB határozat is kimondta.

III. Az ügy érdeme tekintetében

1. A gyűjtőkör szerint illetékes közgyűjtemény eljárásjogi pozíciójának kérdésköre

A gyűjtőkör szerint illetékes közgyűjtemény – a panasszal érintett ügyben a Szépművészeti Múzeum –, mint a védési eljárás kezdeményezője eljárásjogi pozíciójának megítélése során a Ket. vonatkozó rendelkezéseiből indokolt kiindulni.

A Ket. 15. § (1) bekezdése szerint ügyfél az a természetes vagy jogi személy, továbbá jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet, akinek jogát vagy jogos érdekét az ügy érinti, akit hatósági ellenőrzés alá vontak, illetve akire nézve a hatósági nyilvántartás adatot tartalmaz. A Ket. 15. § (1) bekezdésében lévő ügyfélfogalom és az azzal megteremtett ügyféli jogállás olyan általános érvényű és garanciális jellegű rendelkezése a törvénynek, melyet mindig az adott hatósági ügy tárgyát képező alanyi jogok és jogos érdekek vizsgálata alapján lehet tartalommal megtölteni. A Ket. a lehető legtágabb személyi körnek kívánja biztosítani az ügyfélképeséget, amelynek a jogképeségen túl feltétele az ügyben való érintettség.

Az EMMI r. a gyűjtőkör szerint illetékes közgyűjtemény számára egyértelműen szakértői szerepet szán, amely jogszabályon alapuló feladatot és hatáskört állapít meg részére, de amely nem egyenértékű az igényérvényesítés stádiumába lépett joggyakorlással, vagyis az ügyféli jogállással.

Következésképpen álláspontom szerint a gyűjtőkör szerint illetékes közgyűjtemény a védetté nyilvánítási eljárás kapcsán ügyfélként nem járhat el, ügyféli jogállása nem állapítható meg. Az a tény, hogy a közgyűjtemény javaslatot tehet védetté nyilvánítási eljárás megindítására, nem jelent kényszerítő kötelezettséget a hatóság számára a közigazgatási hatósági eljárás megindítására. A hivatalból induló eljárások – és így a Kötv. 48. §-a szerint szintén hivatalból meginduló védetté nyilvánítási eljárás – esetén a Ket. a felhatalmazott hatóságok mérlegelésére bízta a feltételek vizsgálatát, és annak eldöntését, hogy indokolt-e a konkrét ügyben az eljárás megindítása.

Itt szükséges megjegyezni, hogy a hivatalból hatósági eljárások megindításának gyakori előzménye a (közérdekű) panasz, javaslat vagy bejelentés, amely így a közigazgatási hatóság észlelésének vagy tudomásszerzésének egyik formája. A Panasztv. szerinti panasz és közérdekű bejelentés nem hoz létre hatósági jogviszonyt a panaszos/bejelentő és az eljáró szerv között, ebből azonban nem következik az, hogy e beadványok folytán nem kerülhet sor hivatalból hatósági eljárás lefolytatására. (A Panasztv. közérdekű bejelentés fogalma – szemben a panasz definíciójával – nem tartalmazza, hogy az államigazgatási eljárás hatálya alá tartozó ügyek kizártak volnának.)

A közérdekű bejelentés lényege ugyanis, hogy az valamely harmadik fél által elkövetett jogszabálysértésre tekintettel – amely nem feltétlenül a bejelentőnek okozott jogsérelmet – a harmadik fél elleni eljárás lefolytatását célozza.

Ez az eljárás nem a bejelentő (vagy más) jogsérelmének reparálására irányul (a jogsérelem léte nem is feltétel), csak a „köz érdekében” alkalmazott szankciók, jogkövetkezmények megállapítására irányuló hivatalból induló eljárás kezdeményezését jelenti, amely a jogsérelmet – ha van egyáltalán – legfeljebb közvetve, áttételesen orvosolhatja.

Az EMMI r. 2. § (1) bekezdésében illetőleg mellékletében szakértői intézményként tünteti fel a közgyűjteményeket. A szakvélemény tartalmi elemeit az EMMI r. 3. §-a határozza meg. Az EMMI r. 2. § (1) bekezdése kimondja, hogy a kulturális javak védetté nyilvánítására irányuló eljárásban az 1. mellékletben meghatározott szervezetek szakértőként működnek közre. Szakértői

közreműködésnek minősül a gyűjtőkör szerint illetékes közgyűjtemény védetté nyilvánítást kezdeményező javaslata, ha az megfelel a 3. §-ban foglalt tartalmi követelményeknek. Erre tekintettel *a műtárgyfelügyeleti hatóságnak lényegében normatív kötelezettsége a Ket. 58. § (1) bekezdés b) pontja és 58. § (3) bekezdése, valamint az EMMI r. hivatkozott rendelkezései alapján szakértelmet igénylő lényeges körülmény megítélése kapcsán a gyűjtőkör szerint illetékes közgyűjteményt, mint szakértő intézményt kirendelni és szakvéleményét figyelembe venni. Mindezek alapján megállapítható, hogy gyűjtőkör szerint illetékes közgyűjtemény a védetté nyilvánítási eljárásban betöltött eljárásjogi pozíciója szerint szakértőnek minősül.*

Kiemelendő továbbá, hogy a Korm. rendelet 4. § a) pont 1. alpontja alapján a Központ Műtárgyfelügyeleti Irodája örökségvédelmi hatóságként látja el – többek között – a kulturális javak védetté nyilvánításával kapcsolatos hatósági feladatokat. A Korm. rendelet 8. §-a alapján a Központ szakmai tanácsadó testületként működteti a Kulturális Javak Bizottságát, amely *a kulturális javakkal kapcsolatos hatósági és egyéb szakmai döntések előkészítésében* segíti a Központ munkáját. A Kulturális Javak Bizottsága kilenc tagú testület, amelynek egy-egy tagját a Magyar Tudományos Akadémia, a Magyar Művészeti Akadémia, a Magyar Nemzeti Múzeum, az Országos Széchényi Könyvtár, a Szépművészeti Múzeum, a Magyar Nemzeti Levéltár, a Magyar Műkereskedők és Galériák Országos Szövetsége, valamint a miniszter jelölése alapján 2 évre a Központ elnöke kéri fel, további egy tagját 2 évre a Központ elnöke kéri fel. Következésképpen a védetté nyilvánítási eljárásban a Kulturális Javak Bizottságának tagjaként az EMMI r. 2. § (1) bekezdésében illetőleg mellékletében a védetté nyilvánítási eljárás keretében szakértői intézményként feltüntetett, egyes közgyűjtemények – nevesítve a Szépművészeti Múzeum, a Magyar Nemzeti Múzeum, valamint a Magyar Nemzeti Levéltár – is részt vesznek a döntés előkészítésében. Kiemelendő továbbá, hogy a Miniszterelnökség megkeresésekre adott válaszában külön ki is hangsúlyozza, hogy a műtárgyfelügyeleti hatóság köteles kikérni a Kulturális Javak Bizottságának állásfoglalását a kulturális javak védetté nyilvánítására irányuló eljárásban.

2. Kétféle minőségben való részvétel kérdésköre

Fentiek alapján indokolt a közgyűjtemények védetté nyilvánítási eljárásban betöltött szakértői minőségét, valamint a Korm. rendelet 8. §-a szerinti Kulturális Javak Bizottságának tagjaként a védetté nyilvánítási eljárás során a döntés előkészítésében való közreműködését a Ket. 42. § (1) bekezdése, valamint az 58. §-a viszonylatában is megvizsgálni.

A hatósági ügyek tisztességes intézéséhez való jog a jogállamiság elvéből táplálkozik, azt biztosítja az állampolgár részére, hogy az államhatalommal szembekerülve tisztességes bánásmódban lesz része. Természetesen a hatóságnak a közérdek érvényesítése az elsődleges feladata, a pártatlanság kívánalma éppen ezért döntően az eljárás lefolytatásának mikéntjére vonatkozik. A pártatlanság kívánalma a kizárás jogintézményén keresztül valósul meg az egyes eljárásjogokban. A Ket. szabályrendszerében a kizárási szabályok az eljárás résztvevőire az eljárásban betöltött különböző pozíciójukra tekintettel külön-külön kerülnek megállapításra (tanú, szakértő, tolmács) és e rendelkezései olyan jogállami minimumkövetelmények, amelyekről eltérést nem enged a hatálya alá tartozó eljárásokban. A Ket. az egyes kizárási okokat részben individuális, egyes személyekkel szemben fennálló, részben pedig intézményes, azaz a hatósággal szemben fennálló okként jelöli meg. Előbbieket a Ket. 42. § (1)–(3) bekezdései, utóbbiakat (4)–(6) bekezdései állapítják meg.

A Ket. 42. § (1) bekezdése szerint az ügy elintézésében nem vehet részt az a személy, akinek jogát vagy jogos érdekét az ügy közvetlenül érinti, továbbá az, aki az ügyben tanúvallomást tett, hatósági közvetítőként, az ügyfél képviselőjeként, hatósági tanúként vagy szakértőként járt el, valamint a szemletárgy birtokosa és a támogató.

Az ügy elintézésében való részvétellel összefüggésben a törvény kommentárja úgy foglal állást, hogy a döntés meghozatala csak a végső mozzanata a hatósági eljárásnak, az ügy elintézése ennél egy jóval tágabb fogalom. Ebbe beletartozik minden, az ügy érdemével összefüggő eljárási cselekmény. Az ügy elintézésében való részvétel fogalmát magyarázza tulajdonképpen a Ket. 43. § (7) bekezdése is, amikor külön nevesíti a testületi szerv tagját és vezetőjét, illetve a hatóság

kiadmányozási jogkörrel rendelkező vezetőjét. Az ügy elintézésében vesz továbbá részt minden, a döntés meghozatalában közreműködő szerv (szakhatóság, jogsegélyt nyújtó hatóság, véleményező szerv, szakértő stb.) nevében eljáró ügyintéző, az ezeknél kiadmányozási jogkörrel vagy hatáskörrel rendelkező vezetők.

A Ket. 42. § (1) bekezdésében rögzített személyekkel szemben fennálló abszolút kizárási okok mindegyike az eljárásban betöltött pozícióhoz kapcsolódik, egyértelmű, hogy az érintettségen van a hangsúly. Az ügyféli valamint a többi eljárási pozíció nevesítése is mind azt az eljárásjogi alapgondolatot hivatott megvalósítani, hogy *senki sem vehet kétféle minőségben részt egy hatósági eljárásban*. Erre tekintettel nevesíti az ügyfél képviselőjét, a hatósági közvetítőt, a hatósági tanút, a tanút, a szakértőt és a szemletárgy birtokosát, valamint a támogatót.

A szakértő munkáját pártatlanul, tárgyilagosan, elfogultságtól mentesen kell végeznie. Ennek eljárásjogi garanciája lelhető fel a Ket. 58. § (6) bekezdésében illetőleg a Ket. 42. §-ában, figyelemmel arra, hogy szigorú szabályokat állapít meg az elfogult szakértőnek az eljárásból történő kizárására. Szakértőként ugyanis nem járhat el az, akivel szemben az ügyintézőre vonatkozó kizárási ok áll fenn, aki tanúként nem hallgatható meg, vagy aki a tanúvallomást megtagadhatja.

A szakértő feladata, hogy a hatóság kirendelése alapján, a tudomány és a műszaki fejlődés eredményeinek felhasználásával készített szakvéleménnyel segítse a tényállás megállapítását, a szakkérdés eldöntését. A szakértő tehat a közigazgatás állami feladatának ellátásában, de nem állami szervként működik közre azaz, hogy az adott eljárás lefolytatásához szükséges szakértelmet biztosítja. A hatósági eljárás során felmerülő jogkérdésekre a hatóság hivatott világosan lefektetett anyagi és eljárási jogszabályok mentén választ találni, így álláspontom szerint a szakértő jogkérdésekben nem foglalhat állást. A szakértőnek a tényállás megállapításához nyújtott segítsége azonban orientálhatja a döntéshozó hatóságot, adott esetben akár meghatározó súllyal is bírhat. Jogállami követelmény, ezért, hogy az eljárások végkimenetelét ilyen mértékben befolyásoló szereplőkre is vonatkozzon a pártatlanság kívánalmának legalapvetőbb garanciája; vagyis a hatósági eljárásban a kétféle minőségben való részvétel abszolút tilalma, az, hogy senki sem vehet részt kétféle minőségben egy hatósági eljárásban. A szakértővel szemben támasztott pártatlanság, elfogulatlanság követelménye egyrészt magával a szakértővel, annak magatartásával, szakvéleményével szembeni elvárás, másrészt az adott eljárás szabályozásával kapcsolatos objektív követelmény, azaz olyan szabályozást kell kialakítani, amely alapján elkerülhető minden olyan helyzet kialakulása, amely a szakértő pártatlanságával, elfogulatlanságával szemben bármilyen kétséget támaszt. Álláspontom szerint, ha egy eljárásban a jogalkotó lehetőséget teremt arra, hogy az eljárásba bevont szakértő a szakkérdés eldöntésén túl a döntést hozó hatóság döntésének előkészítésében is részt vehessen, a szakértő kétféle eljárásbeli szerepén keresztül az eljáró szakértő pártatlanságát illetően kétegy merül fel.

Fentiekből következően megállapítom, hogy a hatósági ügyek tisztességes intézéséhez való joggal összefüggő visszasságot okoz az, hogy az EMMI r. alapján a gyűjtőkör szerint illetékes egyes közgyűjtemények – nevesítve a Szépművészeti Múzeum, a Magyar Nemzeti Múzeum, valamint a Magyar Nemzeti Levéltár – a védetté nyilvánítási eljárásban kétféle minőségben, egyrészt mint szakértő, másrészt mint a döntés előkészítésében közreműködő szerv is részt vehet. Álláspontom szerint a gyűjtőkör szerint illetékes fent hivatkozott valamely közgyűjtemény védetté nyilvánítási eljárás során szakértőként történő közreműködése az ügy elintézésében való immanens részvételt valósít meg. Ugyanis az ügygel egy sajátos eljárásjogi helyzetben – szakértőként – került kapcsolatba, amely révén szükségképpen ebből a perspektívából tekint az ügyre. Ebből következően a Kulturális Javak Bizottságában álláspontom szerint az eljárás során egyébként szakértőként kirendelt közgyűjtemény nem vehetne részt, és így a védetté nyilvánítási eljárás során meghozandó döntés előkészítésében sem működhetne közre, figyelemmel arra, hogy az eljárásban betöltött szakértői minőségére tekintettel az ügy tárgyilagos megítéléséhez szükséges távolsága, végső soron pártatlansága, illetve annak látszata nem biztosítható.

Intézkedésem

A fenti megállapítások alapján, az Ajbt. 37. §-a alapján felkérem a Miniszterelnökséget vezető minisztert, hogy fontolja meg a védetté nyilvánítási eljárásra vonatkozó szabályozás felülvizsgálatát és olyan jogszabályi rendelkezése előkészítését, amely egyértelművé teszi, hogy a *gyűjtőkör szerint illetékes közgyűjtemény – nevesítve a Szépművészeti Múzeum, a Magyar Nemzeti Múzeum,*

valamint a Magyar Nemzeti Levéltár – védetté nyilvánítási eljárás során szakértőként történő kirendelése esetén, a döntés elkészítésében közreműködő Kulturális Javak Bizottságának tagjaként ne vehessen részt.

Budapest, 2016. április

Székelv László sk.