

FENNTARTHATÓSÁGI KÉRDÉSEK AZ ÉPÍTETT KÖRNYEZET ÉS A KULTURÁLIS ÖRÖKSÉGVÉDELEM JOGI KÖRNYEZETÉBEN

VÖLGYESI Levente
egyetemi docens (PPKE JÁK)

1. Bevezetés

„A természeti örökséggel együtt létezik egy hasonlóan fenyegetett történelmi, művészeti és kulturális örökség is. Ez az örökség egy adott terület közös identitásának része [...] Bele kell vonni az adott hely történelmét, kultúráját és építészetét, megőrizve eredeti identitását. Ezért az ökológia az emberiség kulturális gazdagságának gondozását is megkívánja, annak legtágabb értelmében. [...] A kultúra – nemcsak a múlt műemlékeinek, hanem különösen a maga élő, dinamikus és részvételi értelmében – olyasmi, amit nem szabad kizárni, amikor újragondoljuk az ember környezetéhez fűződő kapcsolatát.” (Laudato si’ 143. pont)

Ferenc pápa gondolatai a természetvédelem mellett a környezetvédelem egyéb területeire is kiterjedtek. Így jelenik meg a kulturális örökség védelme. A magyar jogi szabályozás a sajátos modern környezetvédelmi elveit már 1995-ben lefektette. A törvény külön felsorolja azokat a területeket, amelyek a környezetvédelem sajátos tárgyai, így az épített környezet vagy a műemlékvédelem, amelyekről jelen tanulmány megemlékezik.¹

A magyar rendszer a törvényi felhatalmazás alapján létre is hozta az általános szabályokat kifejtő és azokat konkretizáló joganyagokat, így még az 1994 és 1998 közötti törvényhozási ciklusban megszületett a műemlékvédelemről szóló 1997. évi LIV. törvény és az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény. Természetesen mindkét jogszabályt egy sereg végrehajtási rendelet meg-

¹ A környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény 3. § (1) bek. e/ és (2) bek. d/ pontok.

alkotása követte, így rendszerszemléletében a környezetvédelmi jogi háttér komplex értelmezést nyert. Ebben a korai időszakban mindkét törvény szervezeti háttérintézményének működéséért a Környezetvédelmi és Területfejlesztési Minisztérium felelt.²

Mindkét törvény a környezetvédelem szövegösszefüggésében értelmezte feladatát: így az építési törvény – többek között – az épített környezet emberhez méltó és esztétikus kialakítására, valamint az építészeti örökség védelmére, továbbá a települések zöldfelületeivel kapcsolatos munkákra kiterjedően (Étv. 1. § g–h); a műemlékvédelem feladata pedig az, hogy a védelmet érdemlő alkotásokat felkutassa, tudományosan értékelje és számba vegye, továbbá védendő környezetüket megállapítsa, továbbá biztosítsa a műemlékek és környezetük fenntartását, helyreállítását, védelmét, valamint eszmei értékükkel összhangban álló hasznosításukat. A kiemelkedő jelentőségű, kizárólagos állami tulajdonban lévő műemléket az egyetemes vagy a nemzeti kultúrához kapcsolódó, közcélú rendeltetés előnyben részesítésével kell hasznosítani (Mvt. 7. §).

Így a magyar törvényi háttér alkalmat adott már az ezredforduló környékén arra, hogy az egyes építési és kulturális örökségi elem hatékony védelme megvalósuljon. Bár feltételezhetően a jogalkotó célja közvetlenül nem a Teremtő Isten akarata szerinti védelem megvalósítására irányult, közvetett módon ennek hozta létre intézményes hátterét.

A képlet viszont így igen leegyszerűsítő lenne. Mindezen sikerek a nemzetközi jogi szabályozás támogató jellegéből fakadnak, amelyek nem csupán államközi egyezményekben jelentek meg, hanem egyes civil szervezetek és magánszemélyek összefogásaként vált az egyetemes jogi kultúra részévé. Ennek állomásait – területi okokból csak röviden – érdemes áttekinteni.

2. Nemzetközi történeti előzmény és intézményesülés

Az épített környezet elemeinek fenntartása és megóvása kezdetben nem köthető tudományos vagy kegyeleti okokhoz. Az állagmegóvásnak legtöbbször azok voltak a primitív indokai, hogy nem állt rendelkezésre a kellő szaktudás a monumentális régi épületek lebontásához, vagy esetleg a régi épületek megtartásával anyagi és erőforrásaikkal takarékoskodhattak inséges időszakokban, vagy pedig a társadalom felismerte egyes épületek szakrális vagy közösségi értékét.³

A műemlékvédelem, mint tudomány és jogterület, fiatalnak számít, mert legfeljebb fél évezredre tekinthet vissza. Megfigyelhető, hogy az egyes épületek ötletszerű kiválasztása, érzelmi alapon történő védelme és restaurálása mellett idővel megjelentek azok a társadalmi mozgalmak,⁴ amelyek a műemlékek felkutatása, számbavétele és megóvása érdekében különböző egyesületeket alapítottak. A kiterjedt egyesületi munka, a befolyásos személyek támogatásának megnyerése, illetve a tudományterület fejlődése

² 1994. évi LVI. törvény a Magyar Köztársaság minisztériumainak felsorolásáról szóló 1990. évi XXX. törvény módosításáról 1. §.

³ 2., 45 & 46 Vict. Ch. 73., Ancient Monuments Protection Act, 1882., Parliament of United Kingdom.

⁴ John H. STUBBS – Emily G. MAKÁŠ: *Architectural Conservation in Europe and the Americas*. John Wiley & Sons, 2009. 2.

előbb-utóbb megteremtette az állami szerepvállalás megjelenését, amely műemlékvédelmi jogszabály és szervezet létrehozásában teljesedett ki. A XIX-XX. század embere emellett arra is ráébredt, hogy a műemléki ügy nem állhat meg az országok határain, mert az értékek meghatározott hányada az egyetemes emberiség kincse, tehát szükséges a nemzetközi összefogás. Ennek a felfogásnak a korszaka még napjainkban is tart.

A műemlékvédelem bölcsőjének az egyházi állam fővárosát, Rómát tekinthetjük. Amikor az avignoni fogságot (1305–1376) követően a pápai kúria visszaköltözött régi fővárosába, nagyszabású építkezések kezdődtek meg, amelynek következtében rendszerint felszínre kerültek ókori maradványok. Az antik világ iránti megújult érdeklődés a művészetek minden területén érezte hatását, s ezzel az „újjászületéssel” kezdődött a reneszánsz korszaka. Az első jelentős antik emlék restaurálása a Pantheon volt, amelyet IV. Jenő pápa (1431–1447) rendelt el. Az első műemlékvédelmi törvénynek az 1462. április 28-án megjelent *Cum almam nostram Urbem* pápai dokumentum tekinthető, amelyet II. Piusz pápa (1458–1464) bocsátott ki. Ebben a korszakban még teljesen természetes volt, hogy a középkori emlékeknek semmiféle védendő értéket sem tulajdonítottak.

X. Leó pápa (1513–1521) nevezte ki a világ első „műemlék-felügyelőjét” Raffaello Santi (1483–1520) személyében, mint Róma régiségeinek felügyelőjét.⁵ A művész elsősorban arra kellett, hogy ügyeljen, hogy amit az antik Rómából meg lehetett óvni, az ne legyen az enyészeté.

A római példa másutt is követőkre talált. Angliában I. Jakab király 1620-ban védette le az antikvitás védelme alatt Stonehenge-t, akkor még abban a hitben, hogy római kori épületről van szó. Nápolyban III. Károly király kezdeményezett ásatásokat Herculaneum (1711–1763) és Pompei (1748-tól) térségében.

Nagy szolgálatot tett a tudománynak, szinte úttörő vállalkozásba kezdett a német Johann Joachim Winckelmann (1717–1768), aki történelmi és esztétikai tanulmányokat követően Róma tanulmányozására szentelte életét. 1755-ös tanulmányútja után egyedülálló szaktekintélynek örvendett, s 1763-ban ő lett Róma antik emlékeinek felügyelője. 1764-ben jelent meg *Az ókor művészetének története* című könyve, amely a műemlékvédelem egyik első alapműve.⁶ Róma kapcsán feltétlenül meg kell említenünk a műemléki dokumentálás és az építészettelmélet újjászületésének kezdeteit: Marcus Vitruvius Pollio (+ Kr. e. 15.) építészeti traktátusa (*Tíz könyv az építészetéről*) – amely az egyetlen fennmaradt, illusztrálatlan építészettelméleti mű az antikvitásból – inspirálta Leon Battista Alberti (1404–1472) építész és humanistát elméleti művének megírására, amelyet azután klasszikus épületromok felmérésével illusztrált művek követtek. A klasszikus épületek publikálásában és építészeti értékeik újrafelfedezésében jelentős szerepe volt Andrea Palladio (1508–1580) venetoi építésznek.⁷ Az építészettelmélet – és benne a régebbi korok emlékeit felmérő, értelmező, feldolgozó tudomány – modern

⁵ FORSTER Gyula: *A Magyar Tudományos Akadémia és a magyar műemlékvédelem*. Budapest, MTA, 1928. 6.

⁶ ROMÁN András: *Műemlék, építészeti örökség, város*. Budapest, OMvH, 1996. 11.

⁷ DÉTSY Mihály: Palladio magyar vonatkozású levele. *Műemlékvédelem*, 1964/4. 242–244.; ZÁDOR Anna: A műemlékvédelem kezdeteinek tendenciáiról. *Építés – Építészettudomány*, XII. évf., 1980/1–4. 71.

történetének kezdete tulajdonképpen ekkor, a reneszánsz korában kezdődött. Később Giovanni Battista Piranesi (1720–1778) a *római antikvitásról* (1756) és a *római építészetéről* (1761) írott könyveiben olyan saját kézzel készített metszeteket is közölt, amelyek pótolhatatlan elemei még a mai műemlékvédelemnek is.

Angliában 1707-ben alakult meg az első régiségekkel foglalkozó társaság (*Society of Antiquaries*), amely 1751-es alapszabályában célul tűzte ki a régi emlékek védelmét, de legalább megőrkítését.⁸ A társaság egyik jeles tagja, John Carter szerint⁹ a pogány klasszicizmussal szemben a gótikát kell megvédeni, amely az angol nemzet sajátos kincse. Ez azért egy fontos mondat, mert ezzel megjelent az ókor mellett a középkori emlékek védelme iránti igény.¹⁰ A tudomány és a technika fejlődésével egyidejűleg megindult az életminőség javulása is. Az 1733-ban megalakult *Society of Dilettanti* tagjai már távoli országok műemléki elemeinek felkutatására is vállalkoztak, mint Balbek és Palmyra felkutatása James Dawkins és Robert Wood (1750–53 között) által, vagy James Stuart¹¹ és Nicholas Revett,¹² akik az ókori Athén megismerése céljából utaztak a helyszínre 1751-ben. Utazásaik eredményét a későbbiekben publikálták is. Franciaországban Charles-Louis Clérisseau *Francia régiségek* címmel jelentette meg 1778-ben monográfiáját. Guarino Guarini, az itáliai barokk építészetelmélet egyik legjelentősebb alakja *Architettura civile* (A polgári építészetéről) című művében szerkezeti szempontból jelentősnek és szerkezetiségében elgondolkodtatónak írja le a nagy gótikus katedrálisokat.

A jogfelfogás és a jogalkalmazás szempontjából a kontinensen a francia forradalom mindenféleképpen jelentős választóvonal. A *liberalizmus* eszméinek terjedése Európa-szerte visszafordíthatatlanul megindult. A forradalom ellentmondásossága a műemlékvédelem területén is jelentkezett. Egyik oldalról – ideológiai alapon – eszterlen pusztításba kezdtek.¹³ Az egyenlőség elvével ellenkeztek a házak közül kimagasló tornyok, a társadalmi különbözőségekre utaló nemesi címerek, a feudális korra utaló szobrok és képek.¹⁴ A másik oldalról viszont megkezdődött a műemlékvédelemben az állami szerepvállalás. 1790-ben megalakult a *Műemlékek Bizottsága*, illetve 1791-től

⁸ David. M. EVANS – Peter SALWAY – David THAKERAY: *The Remains of Distant Times. Archaeology and the National Trust*. Suffolk, UK, The Boydell Press, 1996. 8.

⁹ Joseph Mordaunt CROOK: *John Carter and the mind of the gothic revival*. W.S. Maney & Son in association with the Society of Antiquaries of London, 1995.

¹⁰ Joan EVANS: *A History of the Society of Antiquaries*. Oxford, 1956.

¹¹ James STUART – Nicholas REVETT: *The antiquities of Athens*. London, John Haberkorn, 1762.; Peter KIDSON – Peter MURRAY: *A History of English Architecture*. London–Toronto–Wellington–Sydney, George G. Harrap & Co., 1962. 218.

¹² Richard CHANDLER – Nicholas REVETT – William PARS: *Ionian antiquities*. London, Society of Dilettanti, 1769.

¹³ Stéphane BACIOCCHI – Dominique JULIA: Reliques et Révolution française (1789–1804). In: Philippe BOUTRY – Pierre-Antoine FABRE – Dominique JULIA (eds.): *Cultes et usages chrétiens des corps saints des Réformes aux révolutions*. Vol. 2. Paris, éditions de l'École des hautes études en sciences sociales, coll. «En temps & lieux», 2009. 483–585.

¹⁴ FORSTER (1928) i. m. 10.

egészen 1816-ig működött a *Francia Műemlékek Múzeuma*. 1795-től önálló szervként a *Művészetek Ideiglenes Bizottsága* működött.

A forradalom pogányságát követően a napóleoni egyeduralom kiépítésével együtt Franciaországban ismételt restaurálásra kerültek a keresztény intézmények, amelyet Francois-René Chateaubriand *A kereszténység szelleme* című műve is jelez. A középkori emlékek iránti érdeklődés és az állami szerepvállalás szükségessége a továbbiakban már nem volt megkérdőjelezhető. 1830-ban Ludovic Vitet személyében műemlék-felügyelői pozíció is kialakul, majd 1837-ben létrejön a *Történeti Emlékek Bizottsága*, tehát a feladat intézményesült. Mellette megfigyelhető volt a magántársulatok és tudományos publikációk megjelenése, tehát a társadalom elvárása és a hivatalos állami szerepvállalás egymásra talált.

Franciaországban a *romantika* és a *szenzimentalizmus* nem érezte túl sokáig hatását, igen hamar megjelent a *realizmus*, amely a tudományos alaposág igényét és az egyes műemléki munkálatok indokoltóságát helyezte előtérbe. Az 1834-ben kinevezett Prosper Mérimée általános felügyelő 1839-ben úgy nyilatkozott, hogy csak az a műemléki felújítás részesülhet állami támogatásban, amelynek építését a *Történeti Emlékek Bizottsága* nevezi ki vagy hagyja jóvá.¹⁵ A racionális felújítások egyik legfőbb teoretikusa Eugène Viollet-le Duc volt,¹⁶ aki stílusegységre törekvő szemléletével, monográfiáival és kézikönyveivel a modern restaurálás XIX. századi tudományos alapjait fektette le.¹⁷

Rómában VII. Piusz pápa (1800–1823) külön *szépművészeti* és külön *régészeti felügyelőt* nevezett ki 1802-ben, és életbe léptette Doria Pamphili bíboros edictumát, amely egészen 1920-ig volt hatályban, s szabályozta a műemlékvédelem ügyét, még az egyesült Itália idejében is.¹⁸

Németföldön a német nemzeti egység megvalósítása foglalkoztatta a közvéleményt, így nagyobb államok a műemlékek területén is igyekeztek egymással rivalizálni, hogy hol található több olyan jelentős középkori emlék, amely a német nemzet egykori nagyságát kifejezi, s ezáltal melyik az az állam, amely a politikai egyesítésben vezető szerepet kell, hogy vállaljon. Így születtek szakmailag nehezen elfogadható, történelmietlen és önkényes kiegészítések, nagyszabású építkezések a kölni dóm¹⁹ és a stollenfelsi várkastély esetében Poroszországban, vagy Bajorországban a speyeri székesegyház befejezésével.²⁰

¹⁵ Prosper Mérimée, inspecteur général des Monuments Historiques. *Catalogue de l' exposition. Les Monuments Historiques de la France*, 1970. No. 3.

¹⁶ HORLER Miklós: Viollet-le-Duc egy centenárium távlatából. Építés – Építészettudomány, XIII. évf., 1981/1–2. 321–341.; Pierre-Marie AUZAS: *Eugène Viollet-le-Duc 1814–1879*. Paris, 1979.; Geert BEKAEST: *A le recherche de Viollet-le-Duc*. Bruxelles, 1980.

¹⁷ ROMÁN (1996) i. m. 11.

¹⁸ FORSTER Gyula: *Olaszország legújabb törvényhozási intézkedései a műemlékek védelme körül*. Budapest, 1910. 1.; FORSTER (1928) i. m. 6.

¹⁹ Gérard SCHMIDT: *Taschenbuch zur Geschichte, Architektur und Ausstattung des Kölner Doms*. Köln, 1980.; Arnold WOLFF – Toni DIEDERICH: *Das Kölner Dom Jubileumbuch*. Köln, 1980.

²⁰ Ludwig STAMER (Hrsg.): *900 Jahre Speyer Dom. Festschrift zum Jahrestag der Domweihe 1061–1961*. Speyer, 1961.

A műemlékvédelem következő logikai lépcsőfoka, amikor a nemzeti összefogást követően megjelent az emberiség egyetemes kincsei iránti nemzetközi aggodalom és gondoskodni vágyás. Ennek kiinduló pontja az egykori ókori görög poliszok területe lett, ahol igen sok botrányos esemény történt. Még a török fennhatóság alatt 1802 és 1804 között – a hatóság tudtával – Lord Thomas Bruce Elgin a Parthenon és az Erechteion egyes részeit Angliába szállította és átadta a British Múzeumnak. 1812-ben Bajos Lajos főherceg ugyanígy tett az aeginai Aphaia templommal, amely a Glyphotek gyűjteményébe vándorolt. A nemzetközi közvélemény elítélte az ilyen jellegű cselekményeket, kijelentve, hogy a műemlék elválaszthatatlan attól a helytől és kultúrkörnyezettől, ahol létrejött.²¹

A török megszállás megszűntét követően Görögország önálló állam lett, élére 1832-ben a bajor Wittelsbach Ottó király került. A politikai esemény egyben műemléki ügygyé is vált, hiszen tervek készültek Karl Friedrich Schinkel német építész vezetésével, hogy az ókori romokban gazdag Akropolisz adjon helyet az új királyi palotának. A tervből végül nem lett semmi, s 1834-ben megkezdődhetett a terület szakszerű régészeti feltárása, mindenesetre a világnak tudomásul kellett vennie, hogy a számára olyan fontos kulturális emlékek komoly veszélynek vannak kitéve, sokszor a területileg illetékes állam aktuálpolitikai elképzelései miatt, tehát elkerülhetetlen a nemzetközi összefogás.²²

A XX. század a történelem szemléletét *pozitivistá* alapokra helyezte. Ezzel elterjedt az a modern szemlélet, hogy csak olyan beavatkozásokat lehet elvégezni egy épületen, amely a rendelkezésre álló részletes dokumentáció alapján egy valós periódusát mutatja a műemléknek. Ennek volt XIX. századi előfutára John Ruskin (1819–1900), aki a *Seven lamps of Architecture* (Az építészet hét lámpása, 1849) és a *The Stones of Venice* (Velence kövei, 1851) műveivel megalapozta a mai modern műemlékvédelmi szemléletet. Egyik legmegragadóbb mondata, hogy amint a halottakat, úgy a romokat sem lehet feltámasztani, vagyis a helyreállítás helyett a konzerválásra helyezte a hangsúlyt.²³

Camillo Boito, a modern, tudományos alapokon álló műemléki helyreállítás megalapítója már 1883-ban megírta a *Carta del Restauro*-t, a modern műemlékvédelem egyik máig aktuális alapművét.²⁴ A különböző nemzetek szakértői 1921-ben Párizsban, 1930-ban Rómában összeültek, hogy megvitassák a műemlékvédelem alkalmazandó, mindenki által elfogadható és tudományosan alátámasztható elveit. Az egyik legjelentősebb találkozó mégis az 1931. évi athéni konferencia volt, ahol 22 országot 125 szakértője vett részt. A tanácskozás alapján született meg az ún. Athéni Karta, amely nem jogszabály, nem nemzetközi szerződés, kényszerítő erővel nem rendelkezik, mégis minden civilizált és szakmai presztízsére adó szakember számára a kartában foglaltak figyelembevétele és betartása elengedhetetlen. Ez a karta tartalmazza a korszertű elvi és technikai szabályokat, kitér az egyes nemzetek szervezet-kialakítási és jogalkotási

²¹ HORLER Miklós: Műemlékvédelmünk elvei és módszerei. Építés – Építészettudomány, XIII. évf., 1981/1–2. 68.

²² Paul Ortwin RAVE: Schinkels Traum von einem Königspalast auf der Akropolisz um Athen. *Atlantis*, 1934/3. 129–141.

²³ Roberto DI STEFANO: *John Ruskin interprete dell' architettura e del restauro*. Napoli, 1969.

²⁴ Camillo BOITO: *Ordine del giorno sul restauro*. Roma, 1883.

kérdéseire. Így szükségessé vált mindenhol önálló műemléki törvény megalkotása, saját műemléki szervezet felállítása, valamint a köz érdekében a magántulajdon korlátozása. Deklarálták, hogy minden elemet a helyszínen kell megtartani és bemutatni (nem pedig elhordani), szükséges a részletes felmérések és jegyzékek készítése az emlékeinkről, valamint a műemlékvédelem oktatása és a műemléki elemek védelmére való nevelés – főleg az ifjúság körében – elengedhetetlen.²⁵

Az elvek rögzítésekor még senki sem gondolt arra, hogy a második világháború – a haditechnika rohamos fejlődésének következtében – milyen hihetetlen károkat tud okozni a műemlékek körében. Így sok nemzet számára az elpusztult városrészek visszaállítása nem hitelességi kérdés volt többé, hanem inkább lelki, érzelmi alapon vált fontossá, hiszen a műemléki elvek szigorú figyelembevételével gyakorlatilag a saját történelmüket hagyták volna veszendőbe menni.²⁶ Ennek fényében került sor a velencei nemzetközi műemléki kongresszusra 1964-ben, amely az egyes épületek védelméről a hangsúlyt a műemléki együttesekre helyezte, az egyes házak helyett a városrészek integráns képi megjelenésének védelmét tárgyalta.²⁷ Az esztétikai és a történeti értéket egyenrangú tényezőként kezelte.²⁸ Érdekesség, hogy azért lett Velence a tárgyalás helyszíne, mert a környezetkárosítás következtében bekövetkező tengerszint emelkedése már ebben az évtizedben veszélyeztette a város hosszú távú fennmaradását. A kongresszus további érdeme volt, hogy 1965-ben Varsóban megszületett az ICOMOS,²⁹ az UNESCO részeként, amely a műemlékvédelem nemzetközi szerveként több mint fél évszázada szolgálja a világban fellelhető igen különböző örökségi elemek védelmének koordinálását.³⁰

3. A magyarországi szabályozás jogharmonizációs törekvése az elmúlt másfél évszázad tükrében

A jelenkori joggyakorlat hozta magával azt a megoldandó problémát, hogy a műemlékvédelem, amely az épített környezet – történelmét tekintve, illetve kulturális szempontból – jelentős értékeivel foglalkozik, valójában melyik igazgatási ágban is kell, hogy helyet foglaljon. A kulturális örökségvédelmi jogszabály³¹ jelenleg az *integrált örökségvédelem* elvét vallja, így a törvény egyaránt tartalmazza a régészeti, a műtár-

²⁵ ROMÁN András (szerk.): *Karták könyve*. Budapest, ICOMOS, 2002. 13–15.

²⁶ SZÉKELYNÉ EGRI Zsuzsanna: *Az épített környezet védelme*. Budapest, Műszaki Könyvkiadó, 1979. 9.; BRENNER János: Drezda város építésének áttekintése. *Építés – Építészettudomány* XI. évf., 1978/1–2. 214–216.

²⁷ DERCSÉNYI Balázs: *Országos Műemlékvédelmi Hivatal*. Budapest, TKM, 1992. 4.

²⁸ DERCSÉNYI Dezső – HORLER Miklós: Beszámoló az 1964. évi velencei II. Nemzetközi Műemlékvédelmi Kongresszusról. *Műemlékvédelem*, (VIII. évf., 1964/4. 193–216.

²⁹ Report on the constitutive assembly held in Warsaw the 21st and 22nd June 1965. <http://tinyurl.com/2jt9hajp>

³⁰ ROMÁN (1996) i. m. 37–46.; HORLER Miklós: A Velencei Carta húsz éve. *Építés – Építészettudomány*, XVII. évf., 1985/1–2. 99–108.; BARCZA Géza: A Velencei Carta és a magyar műemlékvédelem jogi szabályozása. In: *A Velencei Carta és a magyar műemlékvédelem*. Budapest, 1967. 44–48.

³¹ A kulturális örökség védelméről szóló 2001. évi LXIV. törvény.

gyi³² és az épített örökségi elemek védelmét. Mindezt egységes jogszabályi környezetbe helyezték, amelyet utoljára – bár első és eddig egyetlen egy ízben – csupán a *fordulat éveiben* tettek meg előtte.³³ Így tehát a kultuszigazgatás részének kell vagy kellene lennie a műemlékvédelemnek, így annak hatósági feladatainak is. Viszont a műemlékek védelmével kapcsolatos hatósági munka építésügyi és építésfelügyeleti feladatokat tartalmaz, amelyet építész végzettséggel lehet ellátni, nem pedig történészi, művészet-történészi, restaurátori vagy régész oklevéllel.³⁴

Az egységes örökségvédelmi törvényi szabályozás mellett az építésügyi igazgatás szabályait is alkalmazni kell. A műemlék-felügyelő az örökségvédelmi hatósági feladatai mellett építésügyi és építésfelügyeleti feladatokat is végez.³⁵ Ennek a funkcionalitásnak eleget téve valósult meg az 1965. évtől egészen az 1998. esztendőig a műemlékvédelemnek az építésügyi igazgatásban való megjelenése.³⁶

3.1. A XIX. század utolsó évtizedeinek megoldása

Hosszabb út vezetett az első műemlékvédelmi törvény megszületéséhez,³⁷ amely kompromisszumos voltáról vált nevezetessé, tekintettel arra, hogy már az előkészítés folyamatában elvetették az integrált örökségvédelem lehetőségét, elsősorban a magántulajdon szentségének épségére való tekintettel. A miniszteri indokolás még – utalva analógiaként a községi törvényre – kivitelezhetőnek tartotta, hogy a műemlékek felújítása vagy átépítése a kultuszminiszter engedélyével és a *Műemlékek Országos Bizottságának* meghallgatásával történjen.³⁸ A műemlékvédelem helyi eszközöként az 1876. évi VI. törvényi cikkel létrehozott, a törvényhatóságok (vármegyék, nagyobb városok) mellett működő közigazgatási bizottságok kerültek megjelölésre. Ez a rendelkezés a praktikumra koncentrált, miközben elővételezte a műemlékvédelem kultusztárcától való távolodását és az építésügyi igazgatáshoz való közeledését. Az indokolás szerint a közmunka, az építkezések körüli rendészeti (ma: hatósági) ügyek a *közigazgatási bizottság* hatáskörébe tartoznak, amely kapcsán logikus lépés a műemléki épületek

³² Itt: kulturális javak (2001. évi LXIV. törvény 7. § 4. pont).

³³ A múzeumokról és a műemlékekről szóló 1949. évi 13. számú törvényerejű rendelet.

³⁴ A közszolgálati tisztviselők képzési előírásairól szóló 29/2012. (III. 7.) Korm. rendelet 3. melléklet 135. pont.

³⁵ Az építésügyi és építésfelügyeleti hatóságok kijelöléséről és működési feltételeiről szóló 343/2006. (XII.23.) Korm. rendelet (Éhk.) 4. § (4b-c) bek.].

³⁶ Az építésügyről szóló 1964. évi III. törvény.

³⁷ HORLER Miklós: Az intézményes műemlékvédelem kezdetei Magyarországon (1872–1922). In: BARDOLY István – HARIS Andrea (szerk.): *A magyar műemlékvédelem korszakai*. Budapest, OMvH, 1996. 102–105.

³⁸ *Az 1878. október 17-ére hirdetett Országgyűlés Képviselőházának irományai*. XIV. kötet 572. szám, Budapest, Pesti Könyvnyomda, 1880. 184–185.

ezen eszközzel történő védelme.³⁹ A törvény szentesítésére 1881. május 24-én került sor, amelyet a Képviselőház május 28-án vett tudomásul.⁴⁰

A törvény – sajnálatos módon – a műemlék épületek védelmét inkább deklarálta, mint hatékonyan előmozdította volna,⁴¹ így a védelmet a belügyi tárcahoz közel álló községi törvény adta.⁴² Így csak a törvényhatóság jóváhagyása után volt végrehajtható minden olyan határozat, amely műemlékek fenntartására, átalakítására vagy lebontására vonatkozott. Ehhez hasonló szabályt a műemléki törvény⁴³ nem tartalmazott, ezzel teret engedett annak a felerősödő tendenciának, hogy a belügyi, illetve az iparügyi tárca a műemlékek hatósági védelmét átvegye. Valójában a műemléki törvény – a kultuszminisztérium említésén és elvi oltalmán kívül – valós jogi eszközöket a miniszternek nem biztosított, amelyet költségvetési keret híján még törvényi előírás esetén sem lett volna lehetősége érvényesíteni.⁴⁴

3.2. 1949: a kulturális integráció jogi szabályozása

Az előbbi trenddel szemben haladt az 1949. évi 13. törvényerejű rendelet,⁴⁵ amely a *Múzeumok és Műemlékek Országos Központjának* felállításával, s ezzel a *Műemlékek Országos Bizottságának* megszűntetésével a maga módján az integrált örökségvédelem mellett tette le a voksot.⁴⁶ A törvényerejű rendelet hatálya kiterjedt az ingó kulturális javakra, így a közgyűjteményekre, nemzeti érdekű magángyűjteményekre és a nemzeti érdekű muzeális értéktárgyakra, továbbá az ingatlanok közül a műemlékekre és a védett területekre. Mindezeket a vallás- és közoktatásügyi miniszter felügyelete alá helyezte.⁴⁷

A műemlékek vonatkozásában a jogszabály a kultuszminiszter kezében hagyta a műemlékké nyilvánítás hatáskörét. A *Múzeumok és Műemlékek Országos Központja* a műemlékek tulajdonosai, kezelői felé kötelező hatályú határozatokat bocsáthatott ki az állagmegóvás vagy helyreállítás érdekében, továbbá a műemlékek alakítása esetében

³⁹ Uo. 188.

⁴⁰ *Az 1881. évi szeptember 24-ére hirdetett Országgyűlés Képviselőházának naplója*. Első kötet, Budapest, Pesti Nyomda, 1882. 20.; *Az 1878. október 17-ére hirdetett Országgyűlés Főrendi Házának irományai*. X. kötet, Budapest, Pesti Könyvnyomda, 1881. 95.

⁴¹ FORSTER Gyula: A műemlékek védelme a magyar és külföldi törvényhozásban. Budapest, Hornyánszky V. Könyvnyomda, 1906. 212–217.

⁴² A községekről szóló 1871. évi XVIII. tc. 26. § f) pontja.

⁴³ A műemlékek fenntartásáról szóló 1881. évi XXXIX. tc. In: *Az 1878. október 17-re hirdetett Országgyűlés Képviselőházának irományai*. XXV. kötet 1164. szám, Budapest, Pesti Könyvnyomda, 1881. 292–296.

⁴⁴ BARCZA Géza: A magyar műemlékvédelem fejlődése a jogszabályok tükrében (1847–1949). In: DERCSENYI – ENTZ et al. (szerk.): *Magyar műemlékvédelem 1963–1966*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 1969. 7–10.

⁴⁵ *Magyar Közlöny*, 1949. november 16. 223–237.

⁴⁶ A múzeumokról és a műemlékekről szóló 1949. évi 13. törvényerejű rendelet 3. § (2) és (3) bek.

⁴⁷ A múzeumokról és a műemlékekről szóló 1949. évi 13. törvényerejű rendelet 2. § és 3. § (1) bek.

engedélyező hatóságként járt el.⁴⁸ Az egyedi ingatlan védelme mellett jelent meg a területi védelem, így védett területként kellett védeni a műemlék építészeti és tájképi környezetét, valamint a történeti és régészeti jelentőségű földterülettel együtt. Ebben az esetben a kultusztárca mellett a földművelésügyi minisztérium is szerepet kapott a védetté nyilvánításban.⁴⁹

Az integrált örökségvédelmi szabályozás kérész életű volt, mert az 1952. évi 25. törvényerejű rendelet második szakasza megszüntette a *Múzeumok és Műemlékek Országos Központját*, s feladatát a népművelésügyi miniszter vette át.⁵⁰ Ezzel – immáron a vallásügytől szabadult – közoktatásügyi miniszter kulturális örökséggel kapcsolatos jogkörei megszűntek, s elindult az a vándorlás, amely végül a műemlékügyet az építésügyi igazgatás részévé tette.

3.3. Az építésügyi igazgatás által integrált műemlékvédelem korszaka

Az építésügyi igazgatás – amint már utaltunk rá – a törvényhatóságok kezében volt, amely felett a belügyminiszter, valamint a közmunka- és közlekedési miniszter gyakorolt felügyeletet.⁵¹ Az országos tervszerűséget nélkülöző településtervezés korszerűsítésére az 1937. év folyamán került sor. Kozma Miklós belügyminiszter és Bornemisza Géza iparügyi miniszter 1936. november 18-i keltezéssel terjesztették elő a *városrendezésről és az építésügyről* szóló törvényjavaslat indokolását. Az indokolás kulturális értelemben homogén módon kezelte az ingatlanállományt, így a városrendezési tervek kapcsán a két miniszter együttes hatáskörét állapította meg, kiemelve a gazdasági és műszaki szempontokat. A kultusztárca nem kerül megemlítésre. Ugyanígy a városrendezést is a műszaki tudományok elkülönült, fejlett ágaként határozták meg, annak építőművészeti karakterét mellőzve.⁵² Pedig ennek hiányosságai a törvénytervezet tárgyalása folyamán több ízben is előkerültek. Az egy-minisztériumos megoldás csak akkor lett volna kivitelezhető, ha az iparügyi minisztériumból a teljes műszaki apparátus, az egész városrendezési osztály átkerült volna a belügyminisztériumba. A Felsőház végül rövidebb vita mellett a képviselőházi szövegezés helybenhagyása mellett a törvénytervezet szövegét elfogadta.⁵³ A következő években a két miniszter együttes rendeletalkotási tevékenysége figyelhető meg építésügyi kérdésekben, a kultusztárcával közös rendeletalkotási tevékenységre viszont nem lehet példát találni.⁵⁴

⁴⁸ A múzeumokról és a műemlékekről szóló 1949. évi 13. törvényerejű rendelet 18. § (3) és (4) bek.

⁴⁹ A múzeumokról és a műemlékekről szóló 1949. évi 13. törvényerejű rendelet 22. § (1) és (2) bek.

⁵⁰ DERCSENYI Dezső: *Mai magyar műemlékvédelem*. Budapest, Magvető, 1980. 23.

⁵¹ 1877. évi XXIV. tc.

⁵² *Az 1935. évi április 27-ére összehívott Országgyűlés Felsőházának irományai*, IV. kötet 188. szám, Budapest, Athenaeum Nyomda, 1937. 231-232.

⁵³ *Az 1935. évi április 27-ére összehívott Országgyűlés Felsőházának naplója*, II. kötet, Budapest, Athenaeum Nyomda, 1937. 104. és 132.

⁵⁴ A városrendezésről és az építésügyről szóló 1937: VI. törvénycikk hatálybalépéséről szóló belügyminiszter – iparügyi miniszter 1938. évi 32. B.M. számú rendelete (*Magyarországi rendeletek Tára* 1938. Hetvenkettedik évfolyam, Budapest, Fővárosi Nyomda, 1938. 174.); A főközlekedési utak mentén az építkezések korlátozásáról szóló belügyminiszter – iparügyi miniszter 1940. évi 30.300. B.M. számú

Az építésügy és a műemlékvédelem integrációját az építésügyről szóló 1964. évi III. törvény hozta el, amely még az 1989. évi rendszerváltozáson túl is meghatározta a két terület viszonyát. A Trautmann Rezső építésügyi miniszter által 1964. szeptember 25-én kelt miniszteri indokolás kiemelte, hogy – bár az összes minisztérium és országos hatáskörű szerv érintett építésügyi kérdésekben – a legfőbb építésügyi szakigazgatási szerv az építésügyi miniszter és apparátusa.⁵⁵ A törvény a legfontosabb alapelvként az építésügyi ágazat egységének megteremtését tűzte ki célul, s ennek keretében biztosította a műemlékek fenntartásához és megóvásához szükséges törvényi védelmet. Az indokolás szerint a törvényjavaslat a műemlékek védelmét – lényegében a múzeumokról és műemlékekről szóló 1949. évi 13. számú törvényerejű rendeletnek a gyakorlatban bevált rendelkezéseit fenntartva – az építésügyi igazgatás körébe vonta. A védelem ugyanis leghatásosabban az építésügyi hatósági feladatok teljesítése során oldható meg.⁵⁶

Mivel a *Múzeumok és Műemlékek Országos Központja* 1952-ben megszűnt, az építésügyi miniszter 52/1957. sz. és 63/1957 sz. utasítása alapján *Országos Műemléki Felügyelőség* (OMF) alakult, amelynek hatásköre ismételten csak az ingatlan örökségre terjedt ki.⁵⁷ Az OMF felügyeletét az Építésügyi Minisztérium Műemléki Osztálya látta el, majd a 2/1972. ÉVM. sz. utasítás értelmében az OMF minisztériumi főosztályi rangban működött tovább. Külön szervként működött a *Budapesti Műemlék Felügyelőség* (BMF), amely a főváros műemléki hatósága volt. Műemléki jellegű épületeknél hatóságként, műemlékeknel az OMF hozzájárulásával döntő hatóság volt. A *Fővárosi Tanács Végrehajtó Bizottsága Városrendezési és Építésügyi Főosztályának* szervezetében működő BMF feladatkörét a 13/1963. ÉM számú utasítás alapján látta el.⁵⁸

Az 1949. évi törvényerejű rendeletben megfogalmazott alapokat fejlesztette tovább az 1961-ben megjelent *Országos Építési Szabályzat* (OÉSZ),⁵⁹ amelynek integráns részét képezte a műemlékvédelmi szabályozás. Ekkor jelentek meg a városrendezés és a műemlékvédelem kapcsolatának máig meglévő elemei, mint például a műemléki környezet részletes meghatározása, új fogalomként a műemléki jelentőségű terület bevezetése és ezzel a műemléki együttesek védelmének jogi szabályozása, valamint a műemlékeknek és védett együtteseknek a városrendezési tervekbe való beépítése.

Az építésügyről szóló 1964. évi III. törvény hatályon kívül helyezte a korábbi műemlékvédelmi rendelkezéseket, és az építésügyi igazgatás keretei között rendelkezett a műemlékvédelmi feladatokat illetően. A műemlékvédelem részletes szabályait az

rendelete (*Magyarországi rendeletek Tára* 1940. Hetvennegyedik évfolyam, Budapest, Stádium Sajtóvállalat, 1940. 147.); Az árvízveszélynek kitett területen az építési engedélyek kiadásának korlátozásáról szóló belügyminiszter – iparügyi miniszter 1941. évi 225. B.M. számú rendelete (*Magyarországi rendeletek Tára* 1941. Hetvenötödik évfolyam, Budapest, Stádium Sajtóvállalat, 1942. 514.).

⁵⁵ Az építésügyről szóló 1964. évi III. törvény 3. §.

⁵⁶ Indokolás az építésügyről szóló törvényjavaslatához. In: *Országgyűlési irományok*, 1963. I. kötet 10. szám, Budapest, Athenaeum Nyomda, 1964. 14., 15., 22., 23.

⁵⁷ TAMÁSI Judit: *Műemlékvédelem törvényi keretek között*. Budapest, OMvH, 2001. 124.

⁵⁸ GERŐ László: *Magyar műemléki ABC*. Budapest, Műszaki Kiadó, 1984. 35–36., 138.

⁵⁹ 5/1961 (III.9.) ÉM rendelet 157–169. §§.

1/1967. (I. 31.) ÉM rendelet határozta meg, amely a műemlékvédelemről szóló 1997. évi LIV. törvény megalkotásáig volt hatályban.⁶⁰

3.4. Az építésügy és a műemlékvédelem dezintegratív szabályozása a közelmúltban

A jelenkori jogszabályi háttérter a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény alapozta meg, amelyre épült – immáron dezintegratív módon – a műemlékvédelemről szóló 1997. évi LIV. törvény, valamint az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény.⁶¹ A közös pont továbbra is a miniszteri irányításban volt. A Kormány a műemlékvédelem központi szakmai irányítását – a művelődési és közoktatási miniszter egyetértésével eljáró – környezetvédelmi és területfejlesztési miniszter útján,⁶² amíg az építésügy központi irányítását egyedül a környezetvédelmi és területfejlesztési miniszter útján gyakorolta.⁶³ A kultusztaárca jelenléte – mint már előbb kifejtésre került – egyetértési joggal egyes ügykörökben mindvégig jelen volt, de az irányítás egységes keretek között zajlott. Ennek a mai napig is hatályos, a kulturális örökség védelméről szóló 2001. évi LXIV. törvény vetett véget, amelynek következtében a kulturális örökség védelmének összehangolását és irányítását, ágazati szakmai felügyeletét a nemzeti kulturális örökség minisztere látta el, miközben a törvény által létrejött Kulturális Örökségvédelmi Hivatal építésügyi hatósági és szakhatósági feladatokat is kapott, amelynek okán az általános építésügyi igazgatástól magát függetleníteni nem tudta.⁶⁴

Ez a közel százharminc évet felölelő jogtörténeti áttekintés a jogfejlődés egy apró szegmentumára kívánta felhívni a figyelmet. Mai napig megoldásra váró feladat, hogy a szakigazgatási rendszeren belül elkülönült legyen és kizárólagos hatáskörrel rendelkezzen az építésügyi és a műemlékvédelmi igazgatás legfőbb felügyeleti szerve. Néhány évvel ezelőtt a műemlékvédelem – és ezzel az építésügy – egyrészt a belügyminiszter, másrészt a kultuszminiszter, harmadrészt a közigazgatási ügyekért felelős miniszter hatáskörei között oszlott meg.⁶⁵ Az építési jognak és a műemlékvédelmi jognak a közjogon kívüli részei évtizedekkel ezelőtt elvesztették az általános építési és műemléki jogterülethez integrálódó jellegüket, mert a normáikban fellelhető, inkább domináns tényező győzedelmeskedett, mégpedig a magánjogi vagy büntetőjogi intézményi voltak, így a szabályok magánjogi vagy büntetőjogi jellegüknél fogva nyertek a vonatkozó kódexekben elhelyezést. A szakigazgatásban dolgozóknak, illetve a róluk döntő felelős vezetőknek pedig továbbra is nyitva áll az út a kérdés megvitatására és újabb utak keresésére, hogy miként lehet a szakközigazgatás szövevényes labirintusában megtalálni

⁶⁰ CZÉTÉNYI Piroska: A főváros műemlékvédelmének építésügyi igazgatási kérdései. In: *I. Építésügyi Igazgatási Konferencia*, Budapest 1983. 10–19.; MAGYAR Mária – PÉTER Annamária: *Az építészeti örökség védelme*. Budapest, 2003. 23–24.

⁶¹ VIDA Mária: *Az építésügyi hatósági eljárások*. Budapest, CompLex, 2008. 8.

⁶² 1997. évi LIV. törvény 27. § (2) bek.

⁶³ 1997. évi LXXVIII. törvény 4. § (4) bek.

⁶⁴ 2001. évi LXIV. törvény 6. § és 63. §.

⁶⁵ 7/2010 (IX. 2.) BM utasítás 47. §; 4/2013 (I. 31.) EMMI utasítás 3. függelék; 17/2010 (VIII. 31.) KIM utasítás 3. függelék.

azokat a megoldásokat, amelyek átláthatóbbá, egyszerűbbé és hatékonyabbá tehetik az általános és műemléki építésügy feladatát. Ebben a kérdésben a Miniszterelnökség jelenben is zajló erős integratív tendenciái sem jelentenek megoldást, mert a szövevényes struktúrában az egyes szakterületek szerinti felosztás továbbiakban sem tisztázza a közösen kezelendő területek feletti közvetlen irányítás szereplőinek hatáskörét.

4. A műemlékvédelem jogharmonizációs eredményei a jelenkori Európában

A teremtett világ megóvásának törekvései a kulturális örökségvédelem területén is a jogegységesítés irányába hatnak, amelyek a XX. század második felében már jelentkeztek, s a XXI. század jogalkotásában igen gyakran feltűnnek, számúzve – és immáron ritka kivétel –, hogy jelenleg korszerűtlennek⁶⁶ mondott műemléki elveket alkalmazzanak a kodifikáció során.⁶⁷ A műemlékvédelem nemzeti jogalkotására jelentős hatást gyakorolnak a nemzetközi kulturális egyezmények,⁶⁸ amelyhez a legtöbb, alább felsorolt állam csatlakozott, de megemlíthendők az ún. karták, amelyekről már szó esett, s szövegeik már magyar nyelven is hozzáférhetőek.⁶⁹ A kulturális igazgatás tárgyában született nemzetközi dokumentumok felsorolása és különböző szempontok szerinti osztályozása, elemzése a jelen munka szerzőjének gondozásában napvilágot látott.⁷⁰ Jelen mű – terjedelmi okokból fakadóan – csupán a történeti bevezetőben bemutatott államok jelenkori szabályozásának bemutatására vállalkozhat.

4.1. Németország

Németország szövetségi állam, így a kulturális feladatok megoszlanak a szövetségi állam, a tagállamok, municípiumok, a társadalmi szervezetek és az egyének között. A rendszert leginkább decentralizáció, pluralizmus és szubszidiarizmus jelzőkkel lehet meghatározni. Úgy is lehet mondani, hogy érvényesül a *kultúrföderalizmus*.⁷¹ Németországban a műemlékvédelem ügye nem a szövetségi állam feladata, hanem az egyes tagállamoknak kell gondolkodniuk épített örökségük védelméről. Már magából az alaptörvény 30. cikkelyéből következik, hogy az ősi műemlékek védelme az egyes

⁶⁶ PIOTR BIENKOWSKI: Authority and the Power of Place: Exploring the Legitimacy of Authorized and Alternative Voices in the Restitution Discourse. In: *Museums and Restitution: New Practices, New Approaches*, London–New York, Routledge, 2016. 45.

⁶⁷ Tolina LOULANSKI: Revising the Concept for Cultural Heritage: The Argument for a Functional Approach. *International Journal of Cultural Property*, Vol. 13., Iss. 2. (May 2006) 207–233.

⁶⁸ Graig FORREST: *International Law and the Protection of the Cultural Heritage*. London–New York, Routledge, 2010. xii–xiv.; Barbara T. HOFFMAN (ed.): *Art and Cultural Heritage: Law, Policy and Practice*. Cambridge University Press, 2006. 489–518.

⁶⁹ ROMÁN András (szerk.): *Karták Könyve I.* Budapest, ICOMOS Magyar Nemzeti Bizottság, 2002.

⁷⁰ FEJÉRDY Tamás: Kulturális örökségvédelem a nemzetközi jogban. In: VÖLGYESI Levente (szerk.): *Kulturális örökségvédelem Magyarországon. Műemlékek, régészet, műtárgyak a hazai és a nemzetközi szabályozás tükrében*. Budapest, Rejtjel, 2010. 153–158.

⁷¹ Ulrike BLUMENREICH: *Compendium Cultural Policies and Trends in Europe. Country Profile: Germany 2.1 Main features of the current cultural policy model*. Council of Europe – EriCarts, 2016. Forrás: <http://tinyurl.com/2s3r43u5>)

államok felelőssége.⁷² A történelmi és kulturális műemlékek védelme a legtöbb esetben a tizenhat egyéni szövetségi állam alkotmányában is szerepel.⁷³ A kulturális örökség védelme a szövetségi jogban is meghatározásra került. A régi műemlékekkel való törődés és azok megóvása, mint közérdeklődésre számot tartó ügyek, számos szövetségi törvényben lettek lehorgonyozva, mint például a szövetségi vasútügyi törvényekben.⁷⁴ A műemlékvédelmi érdekek figyelembevétele nem csupán akkor bír jogilag releváns kötelező erővel, ha egy építési engedélykérelem a műemlékvédelmi törvényeket érinti, hanem akkor is, amikor más szövetségi vagy tagállami jogszabályban megfogalmazott törvényen alapuló előírásokra hivatkozik. Az engedélyt kibocsátó szabályozó hatóságon áll, hogy megbizonyosodjék arról, hogy a kulturális örökségvédelmi hatóságot meghallgatták-e.

A tagállamok műemléki állagmegóvásban betöltött elsődleges szerepe ellenére egy, a műemlékek állagmegóvására vonatkozó szabályozás bevezetését célzó szövetségi szintű program is működik az 1950-es évek óta, hogy a nemzeti jelentőséggel bíró műemlékeket megőrizzék és helyreállítsák. A szövetségi és tagállami hatóságok együtt dolgoznak a *Német Nemzeti Műemlékvédelmi Bizottságban*.⁷⁵

4.2. Franciaország

A francia műemlékvédelmi szabályozás – mint az előbb olvasható volt – a francia forradalom idejéig nyúlik vissza. A jelenleg hatályos örökségvédelmi törvényt 2004-ben fogadták el (*Code du Patrimoine*). A törvény széleskörű definíciót ad a kulturális örökségre, amely minden köz- és magánépületet, továbbá a történelmi, művészeti, archeológiai, esztétikai, tudományos vagy technikai érdeklődésre számot tartó ingó tulajdont is magában foglal. A törvény hét könyvre oszlik, amelyből öt tematikus (II–VI. könyv), illetve kettő a témát átfogóan tárgyaló (I. és VII.).⁷⁶ Létezik továbbá Franciaországban egy specifikus séma: a kulturális örökség általános leltára (*inventaire général du patrimoine culturel*), amely a kulturális, történelmi vagy tudományos érdeklődésre számot tartó örökségi elemek leltározásáért, tanulmányozásáért, illetve népszerűsítéséért felelős. Egy leltárba vett elem nem válik szisztematikusan műemlékké. Az 1964-ben létrehozott intézmény folyamatosan fejlődött a területen 2004-ig, még akkor is, ha

⁷² BLUMENREICH i. m. 3.2., 4.2.2., 5.3.3.

⁷³ Ulrike QUAPP – Klaus HOLSCHMACHER: *Heritage Protection Regulations in Germany and their Relations to Fire Safety Demands*. Leipzig, 2020.; forrás: <http://tinyurl.com/7ph3t8fu>

⁷⁴ Néhány jelentősebb példa: Vasútújrászervezési Törvény (*Eisenbahnneuordnungsgesetz*, ENeuOG, különösen annak 5. szakasza; az Általános Vasúttörvény (*Allgemeines Eisenbahngesetz*, AEG), a Szövetségi Építészeti Kódex (*Baugesetzbuch*, BauGB), a Szövetségi Bányászati Törvény (*Bundesberggesetz*, BBergG), a Szövetségi Tértervezési Törvény (*Raumordnungsgesetz*, ROG), a Szövetségi Környezeti Hatástanulmányi Törvény (*Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz*, UVPG), a Szövetségi Víziúti Törvény (*Bundeswasserstraßengesetz*, WaStrG) és a Szövetségi Természetvédelmi Törvény (*Bundesnaturschutzgesetz*, BNatSchG).

⁷⁵ <https://www.dnk.de/denkmalschutz/>

⁷⁶ https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000006074236/

az állam a leltári műveletek koordinációja és kontrollja fölött hatalmat gyakorolt.⁷⁷ A 2004. évi szabályozás az állami kontrollra vonatkozóan egyértelműbbé tette a fennálló hatásköri viszonyokat.⁷⁸

4.3. Egyesült Királyság

Az Egyesült Királyságban a műemlékekről szóló törvény⁷⁹ 1882-ben született meg, ezt követte Írországban 1892-ben a saját szabályozásuk. Az angol joganyag 1900-ban és 1910-ben kiegészült, amelyet csak 1979-ben váltott fel a műemlékekről és a régészeti területekről szóló törvény.⁸⁰ Ezt egészítette ki a műemléki nyilvántartásba vett épületek és megőrizendő műemléki területekről szóló törvény 1990-ben,⁸¹ amely előírta, hogy az épületek tervezése és kivitelezése során figyelembe kell venni a védett ingatlanállomány és területek érdekeit.

A joganyagot tovább színesítette az 1913-ban megjelent műemlékkonzolidációs törvény,⁸² amely az 1882. évi jogszabályt jelentős részben módosította. Rendelkezései lényegében 1979-ig szabályozták az ősi műemlékek védelmét. A változást indukálta az állam szerepét megváltoztató tudományos paradigma megjelenése (éjjeliőr állam helyett a gondoskodó állam képe), továbbá a századforduló pozitívista tudományos szemlélete is ellene hatott a romantikus és purista műemlékszemléletnek. Lényegében megjelent a közérdek fogalma a műemléki védettséggel kapcsolatosan, amely áttört a magánérdek és magántulajdon totalitárius szentségén. Már az 1845. évi múzeumi törvény felhatalmazta a legalább tízezer lakossal rendelkező települések tanácsait, hogy múzeum létesítése érdekében helyi adót vehessenek ki.

Az 1983. évi nemzeti örökségvédelmi törvény világhossá tette az örökség kezelését és megalapította az *Angliai Történelmi Épületek és Műemlékek Bizottságát*.⁸³ A különleges építészeti vagy történelmi jelentőségű épületeket (köztük a lakott helyiségeket) a vonatkozó kormányzati hivatalok vagy az általuk kinevezett hatóságok az Egyesült Királyság mind a négy országában specifikus fontossági fokozatok szerint lajstromozzák. Angliában kb. 375 000 lajstromozott épület van. A kormányzati ügysztyályok egy, az ősi műemlékekre vonatkozó ütemterv összeállításáért is felelősek, amely a lajstromozott épületekéhez hasonló szintű védelmet biztosít. Jelenleg kb. 20 000 bejegyzés (kb. 31 400 hely) van az Angliára vonatkozó ütemtervben. A helyi brit építésügyi hatóságok és az északír központi kormányzat köteles a különleges történelmi vagy építészeti je-

⁷⁷ Thomas PERRIN: *Compendium Cultural Policies and Trends in Europe. Country Profile: France. 5.3.3: Cultural Heritage*. Council of Europe – EriCarts, 2015.; forrás: <http://tinyurl.com/2mnytx2dw>

⁷⁸ A 2004-809. sz. 2004. aug. 13-i törvény 95. §; a 2007-20. sz. határozat, amely meghatározza a kulturális örökség általános leltárja regionális ügysztyályának döntő transzferfolyamatát a regionális tanács felé; a 2009. febr. 17-i közigazgatási utasítás a kulturális örökség általános leltárának felvételéhez szükséges tudományos és technikai normákról.

⁷⁹ Ancient Monuments Protection Act 1882.; https://zh.unesco.org/sites/default/files/uk_act_1882_orof.pdf

⁸⁰ Ancient Monuments and Archaeological Areas Act 1979.

⁸¹ Planning (Listed Buildings and Conservation Areas) Act 1990.

⁸² <https://vlex.co.uk/vid/ancient-monuments-consolidation-and-808275417>

⁸³ https://en.unesco.org/sites/default/files/uk_nationalheritageact1983_enorof.pdf

lentőségű helyeket védett műemléki területekké nyilvánítani. A Bizottság ezidáig több mint 9 400 területet vett nyilvántartásba.

A főbb hivatalok és ügyosztályok, amelyek a történelmi környezetet védő központi kormányzati hatóságok munkáját támogatják a Bizottság mellett, a *Történelmi Skócia Hivatala, a Wales-i Történelmi Műemlékek Hivatala* (CADW),⁸⁴ valamint az Északír Környezetvédelmi Hivatal (NEIA).⁸⁵ Ezek a szervezetek határozzák meg azokat a törvényben előírt kötelezettségeket, amelyek a műemlékek, történelmi épületek és műemléki jelentőségű területek megóvásával, védelmével és fenntartásával kapcsolatosak.

4.4. Olaszország

Az itáliai műemlékvédelem fél évezredes története jelen műben már ismertetésre került.⁸⁶ A Pápai Állam jogi szabályozását az egyesített országban az 1922. évi 778. törvény váltotta.⁸⁷ Az ingó kulturális emlékek védelméről 1939-ben született jogszabály.⁸⁸ Az egyesült Itália joga biztosítja az ország örökségének – beleértve mind a kulturális örökséget, mind pedig a tájképi forrásokat – állagmegőrzését, védelmét és megerősítését; az ezen kérdésekre vonatkozó fő olasz jogszabály az, amelyet immáron a 2004. január 22-én kelt 42. törvényként ismerünk.⁸⁹ Ezen törvény rendelkezik minden olyan releváns cselekményről, amely hatással van a kulturális örökségre. Fő területe az örökség megőrzése a jövőbeni generációk számára, és így annak biztonságban megőrzése és megerősítése.

Az említett törvény három fő részből áll, amelyek közül az első a kulturális és tájképi örökség teljességét határozza meg nemzeti kulturális örökségként, a második normákat fektet le a műemlékek állagmegóvása céljából, amíg a harmadik a megőrzésre méltó tájak meghatározásával foglalkozik, valamint a tájképi örökségre vonatkozó szabályokkal.

Az új Örökség- és Tájvédelmi törvényt – amelynek célja a területet a korai múlt század eleje óta érintő szétszabdalt jogalkotás differenciált rétegeinek racionalizálása – a városfejlesztési miniszter fogadta el a 42/2004. számú végrehajtási rendelettel, a 2002. évi 137. törvény felhatalmazása alapján. Buttiglione miniszter a 156/2006. és 157/2006. számú rendeletekkel és Rutelli miniszter a 62/2008. és a 63/2008. számú rendeletekkel ezt módosították, olyannyira, hogy az ellenzéki kritika a komplex és terjedelmes dupla partizánmunkaként nevesítette ezt a jogalkotási folyamatot.⁹⁰

A tárgyalat monumentális, 184 cikkelyből álló törvény mindent megkísérel felölelni. Miután a kulturális javakra egy új, kiterjedtebb és a kornak megfelelőbb (az immateri-

⁸⁴ <https://cadw.gov.wales/about-us>

⁸⁵ Northern Ireland Environment Agency.

⁸⁶ https://en.unesco.org/sites/default/files/italy_legislation_07_04_1820_ital-orof.pdf

⁸⁷ <http://tinyurl.com/mhwn8usv>

⁸⁸ <http://tinyurl.com/yt9zjhbb>

⁸⁹ https://en.unesco.org/sites/default/files/it_cult_landscapeheritage2004_engtof.pdf

⁹⁰ Alessandra LANCIOTTI: The Dilemma of the Right to Ownership of Underwater Cultural Heritage. In: Silvia BORELLI – Federico LENZERINI (eds.): *Cultural Heritage, Cultural Rights, Cultural Diversity*. Leiden–Boston, Martinus Nijhoff Publishers, 2012. 305.

ális javakat is magába foglaló) definíciót szentesít, részletesen szabályozza mindazon funkciókat, amelyek az örökségre, a levéltárakra és könyvtárakra (de a környezetre is) vonatkoznak: így a védelmet, a felértékelést, a kezelést, a kulturális javak nemzeti és nemzetközi cirkulációját stb. Noha a tárgyval foglalkozó előzetesen létező jogalkotás nagy része – az első kiterjedt, az örökség védelmét szabályozó 1939. évi 1089 sz. törvénytől a közösségi–magán partneri viszonyt támogató legutóbbi jogalkotásig – bele lett építve ebbe a törvénybe, néhány meglehetősen alapvető változást is bevezettek. A leginkább ellentmondásosak azok lettek, amelyek a közösségi kulturális tulajdon elidegenítésével, illetve annak lehetőségével foglalkoztak, hogy – nonprofit vagy profitorientált – magánentitásokat bízzanak-e meg közmuzeumok, műemlékek vagy területek kezelésével. Keserves vitát követően ezt a két intézkedést jelentős mértékben finomították a törvényhez fűzött későbbi kiegészítések. Igazság szerint annak lehetőségét, hogy kulturális köztulajdon kezelését profitorientált magánszektorra adják át, a 156/2006. sz. miniszteri rendelet explicite kizárja, amíg a 63/2008. sz. rendelet új intézkedéseket foganatosított a kulturális köztulajdon elidegenítése vagy gazdasági kiaknázásának megakadályozása végett.

A 62 és 63/2008. sz. miniszteri rendeletek további, kimondottan az örökségnek és a tájnak szentelt változásokat vezettek be, amelyeket az alábbiak szerint összegezhetünk. A 2004-ben ratifikált Európai Konvencióval összhangban levő új „táj”-definíció; vagy hogy a védelem elsődlegesen az államra van bízva, amely a régiókkal és a helyi hatóságokkal kooperálva jár el; illetve hogy komolyabb jogosítványokkal bír a minisztérium és annak helyi hatóságai a tájtervezésre és az engedélyek kiadására vonatkozóan, ezek mind a nemzetközi jogharmonizáció irányába hatnak. Új rendelkezésként a „községi magántulajdon” nem megfelelő elidegenítésének megakadályozása céljából született 283/2000. sz. elnöki rendeletben kitűzött biztonsági intézkedések szintén előre mutatóak.⁹¹

A törvény hozzáállásában bizonyos kettősség áll fenn az állami és regionális partnerség igen ellentmondásos kérdésével kapcsolatosan. Amíg a 112. cikkely egy racionálisabb kooperációs keretet tűz ki az állam, a régiók és a helyi hatóságok közti megegyezések megtervezése céljából (ami egyebek közt a közös célok és az időbeli lefolyás megvalósíthatóságának pontos meghatározását igényli), a 4. cikkely a legtöbbek szerint nem képes a nemzeti jogalkotás révén egyszer s mindenkorra megoldani a kompetenciáknak a kormányzat különböző szintjei közti világos megosztásának túlzottan is gyakran halogatott kérdését, hanem helyette rábizza ezt a minisztérium és a régiók közti ad hoc megegyezésekre. Jelenleg már látható, hogy a törvényhez várhatóan további kiegészítések és beillesztések lesznek fűzve, ami egy, Massimo Bray miniszter által épp kinevezett, Salvatore Settis által vezetett ad hoc bizottság tanácsára történik meg.⁹² Ami az örökséggel – és különösen a 91/2013 sz. rendeletben szereplő „Nagy Pompeji projekt”-tel – kapcsolatban egyéb részletesebb intézkedéseket illeti, már ebben felfedezhetőek a jogi reform elkövetkezendő lépései.⁹³

⁹¹ *Giornale diritto di amministrativo*. 12/2000. 1236.

⁹² <http://www.worldcp.org/italy.php?aid=533>

⁹³ <https://www.wipo.int/wipolex/en/text/306441>

