

## KÁLNOKI-GYÖNGYÖSSY MÁRTON

### ÚJABB VÁLTOZÁSOK A RÉGÉSZETI ÖRÖKSÉGVÉDELEM HAZAI RENDSZERÉBEN

[1] Részlet a kulturális örökség védelméről szóló 2001. évi LXIV. törvény és egyes kapcsolódó törvények módosításáról szóló, 2017. október 24-én benyújtott, T/18002. számú törvényjavaslat (a továbbiakban: T/18002. sz. javaslat) részletes indoklásából.

[2] T/18002. sz. javaslat. A javaslat alapján elfogadott törvény: a kulturális örökség védelméről szóló 2001. évi LXIV. törvény és egyes kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2017. évi CLXXXI. törvény. A kihirdetés napja: 2017. dec. 12.

[3] Völgyesi Orsolya: Eltemetett örökség (A régészeti örökségvédelem jogszabályi környezetének átalakulása). Opus mixtum. A Centrart Egyesület Évkönyve 2. (2013) 6–15., Kálnoki-Gyöngyössi Márton: Az elmúlt tizenöt év a magyar régészeti örökségvédelemben. Háttérlemzés a jogszabályi változásokhoz. *epiteszforum.hu*, 2016. aug. 9. *epiteszforum.hu/az-elmult-tizenot-ev-a-magyar-regeszeti-oroksegvedelemben*.

„A régészeti feltárás végzése állami közfeladat.”<sup>1</sup>

**T** Október végén Magyarország kormánya a hazai régészeti örökségvédelem ágazati jogszabályának, a kulturális örökség védelméről szóló 2001. évi LXIV. törvénynek (a továbbiakban: Kötv.) átfogó módosítását kezdeményezte. A novella nemcsak a Kötv. vonatkozó szabályain változtat, hanem egyes kapcsolódó jogszabályi rendelkezéseken is. Tárgyunk szempontjából – nem lebecsülve a honi örökségvédelem másik két „pillérét”: a műemlékvédelmet és a kulturális javakkal kapcsolatos új szabályozások jelentőségét – most csak az azóta már elfogadott javaslat régészeti tárgyú és érdekű változtatásai lényegesek.<sup>2</sup>

**A** 2014 óta a Miniszterelnökséghez tartozó örökségvédelem területén a 2016-ban, majd tavaly bekövetkezett szervezeti-személyi változások (az ágazat irányítója az új szervezeti rendben Latorcai Csaba helyettes államtitkár lett) szemléletváltást eredményeztek, amelyet jól tükröz a novella szövegezése, különösen az indokolása.

**A** novella készítői ugyanis fontosnak tartották annak deklarálását, hogy a régészeti feltárások végzése állami közfeladat. Ezzel egy többéves vitát és konfliktust sikerül(t) lezárniuk, nevezetesen a régészeti feladatellátás elmúlt években megkezdődött magánosításának folyamatát, mivel a törvénymódosítás hatályba lépését követően magáncégek régészeti szaktevékenységet (például régészeti feltárás vezetése) már nem láthatnak el. Másrészt azt is rögzítették, hogy a régészeti feltárások elvégzése a muzeális intézményekről, a nyilvános könyvtári ellátásról és a közművelődésről szóló 1997. évi CXL. törvény alapján mindegyikük előtt a régészeti gyűjtőkörrel rendelkező múzeumok alapfeladata, ahogy az az alapító okiratukban szerepel. Ezek az állami és önkormányzati intézmények immár nemcsak a megelőző régészeti feltárásokat, hanem a nagyberuházások régészeti feladatait is elvégezhetik, és a feladatellátásba hiányzó kapacitásaik pótlására kizárólag állami és önkormányzati fenntartású, feltárással jogosult intézményeket vonhatnak be. Ennek az alapelvnek a kinyilvánításával egy másik, évtizedes vitát is lezártak, hiszen 2007 óta a múzeumok régészeti feltárási jogát többször elvonták vagy csorbították, mindannyiszor sikertelenül, és jelentős károkat okozva ezáltal a régészeti örökségnek.<sup>3</sup>

¶ A novella szövegében nyomon követhető a teljes rendszer: az ágazati irányítás-tól a fenntartói feladatkörön át a régészeti feladatellátásért felelős szervezete-  
 kig terjedő, határozott átalakításának szándéka. A módosítással a törvényal-  
 kotó egyrészt rögzítette az ágazati irányítás kettősségét: a régészeti feltárássra  
 jogosult múzeumok régészeti feltárási tevékenységének ágazati irányításában  
 a kulturális örökség védelméért felelős miniszter (Miniszterelnökséget veze-  
 tő miniszter) a kultúráért felelős miniszterrel (emberi erőforrások minisztere)  
 közösen jár el. Másrészt megjelent a szigorú előírás, hogy a fenntartó köteles  
 biztosítani a múzeum működési engedélyében meghatározott szakmai besoro-  
 lása szerinti, valamint a Kötv.-ben meghatározott feladatai ellátásához szüksé-  
 ges személyi és infrastrukturális feltételeket. Az irányítást és fenntartást érintő  
 rendelkezéseknek vannak ugyanakkor veszélyei is. A kettős irányítás könnyen  
 oda vezethet, hogy egységes, egyeztetett irányvonal hiányában a két miniszté-  
 rium szándékai kiolthatják egymást (sőt, akár „kijátszhatók” is egymás ellen).  
 Bár az is tény, hogy a korábbi rendszerhez képest, amikor csak az Emmi irányí-  
 tott, de a normákat és az elvárásokat a Miniszterelnökség fogalmazta meg, a fel-  
 tárási feladatellátás állami szegmense gyakorlatilag irányíthatatlanná vált, mi-  
 közben „virágzott” a magáncégek régészeti feladatellátása; az új struktúrában  
 jó kommunikációval most nagyobb hatékonyság érhető el. Ami sokkal inkább  
 kérdéses, a fenntartói felelősségi körbe sorolt kötelezettségek pontos meghatá-  
 rozása és számonkérése. A törvényi szabályozás írott malasztként ugyanis nem  
 érheti el a célját, ha a fenntartók alacsonyabb szintű jogszabályokban, iránymu-  
 tatásokban nem kapnak világos magyarázatot arra, hogy pontosan mi is érten-  
 dő „szükséges személyi és infrastrukturális feltételek” alatt. Ezeket – részben a  
 korábban alkalmazott régészeti akkreditációs szempontrendszer felhasználá-  
 sával – mielőbb ki kellene dolgozni annak érdekében, hogy a következő ásatási  
 szezon zökkenőmentesen indulhasson.

*a kettős irányítás  
 könnyen oda  
 vezethet, hogy  
 egységes,  
 egyeztetett  
 irányvonal  
 hiányában a két  
 minisztérium  
 szándékai  
 kiolthatják  
 egymást (sőt, akár  
 „kijátszhatók” is  
 egymás ellen)*

*a törvényi  
 szabályozás írott  
 malasztként  
 ugyanis nem  
 érheti el a célját,  
 ha a fenntartók  
 alacsonyabb szintű  
 jogszabályokban,  
 iránymutatásokban  
 nem kapnak világos  
 magyarázatot arra,  
 hogy pontosan  
 mi is érten-  
 dő „szükséges személyi  
 és infrastrukturális  
 feltételek” alatt*

¶ A törvényalkotó módosítási szándéka jelentős profiltisztítást eredményezett.  
 Ezen profiltisztítás keretében a novella elvette a Budavári Ingatlanfejlesz-  
 tő és Üzemeltető Nonprofit Korlátolt Felelősségű Társaságtól az infrastruktú-  
 rális nagyberuházásokat megelőző feltárások koordinálásának, illetve elvég-  
 zésének jogát, és a cég az előzetes régészeti dokumentáció (ERD) *kizárólagos*  
 elkészítésére szakosodott központi lelőhely-diagnosztikai szervezetté vált.  
 Ugyanakkor továbbra is jogosult maradt a saját vagyongazdálkodásában álló ingat-  
 lanon megvalósuló régészeti feltárássra, valamint tervátadás végzésére. Ebben  
 az esetben a profiltisztítás tehát felemás sikert eredményezett. Egyrészt a cég

nem illik az előterjesztő által megfogalmazott alapelvekbe sem, hogy tudniillik a régészeti feltárás végzése állami közfeladat, és a feltárások végzésére az állami és önkormányzati múzeumok jogosultak

– helyeselhetően – elveszítette a régészeti feladatellátással kapcsolatos központi és koordinációs jogköreit (amint a későbbiekben kitérek rá, azokat a Magyar Nemzeti Múzeum kapta meg), másrészt bizonyos feladatokat megtarthatott. Ez utóbbival azért nehéz egyetérteni, mert a dokumentációkészítéshez szükséges adatbázisok továbbra is a múzeumoknál vannak, ráadásul nem illik az előterjesztő által megfogalmazott alapelvekbe sem, hogy tudniillik a régészeti feltárás végzése állami közfeladat, és a feltárások végzésére az állami és önkormányzati múzeumok jogosultak. Bízunk abban, hogy a szabályozás ezen része csak átmeneti, és belátható időn belül a teljes feladatportfólió átkerül a Magyar Nemzeti Múzeumhoz!

¶ A régészeti feladatellátás mindenkor alapvető kiindulópontja a megfelelő kapacitás biztosítása. A jogalkotó ezzel kapcsolatban kimondta, hogy a régészeti feladatellátás szaktevékenységi részének elvégzésébe kapacitáshiány esetén kizárólag más, feltárásra jogosult intézmény vonható be (a feltárási jogosultakat tételesen a Kötv. 20. § (4) bekezdése sorolja fel). A bevont, feltárásra jogosult intézmény további régészeti szaktevékenységet ellátó közreműködőt már nem vehet igénybe. Alapelv lett az is, hogy a régészeti feladatellátás járulékos részéhez a megelőző feltárást végző múzeum biztosítja a szükséges régészeti bontómunkát, ebbe viszont akár bevonhat gazdasági társaságot is. Ezzel szemben a régészeti gépi földmunkát alapesetben a beruházó köteles biztosítani. Ha ezt mégsem tudja, akkor a feltárást végző intézmény közbeszerzés keretében, a beruházó költségén gondoskodik a régészeti feladatellátáshoz kapcsolódó földmunka elvégzéséről. Összességében elmondhatjuk, hogy a kapacitásbiztosítás vonatkozásában visszaállt a korábbi, több évtizedes gyakorlat, amelynek keretében a szaktevékenységeket a feltáró múzeum saját erőforrásaival látta el, míg a nem szaktevékenységekbe alvállalkozóként – más értelmezések szerint: teljesítési segédként – gazdasági társaságokat vont be. Ennek oka egyrészt az, hogy a változó létszámigények miatt az elsősorban idénymunkás munkavállalók közalkalmazotti alkalmazása vagy megbízása nehezen megoldható, másrészt egyetlen múzeumnak sem szükséges saját földmunkagép-parkot üzemeltetnie. Ugyanakkor ebben a modellben a múzeumnak lehetősége volt/van arra is, hogy a régészeti feladatellátás sajátos elvárásait érvényesítse; elég csak a régészeti feltárásokban tapasztalt bontómunkások vagy földgépkezelők szakértelmére utalnunk. Nem minősül szorosabban régészeti szakfeladatnak (sokkal inkább „kiegészítő” feladatnak), és bár az ehhez szükséges tudományos szakismeret nagy fontossággal bír, a jogalkotó engedélyezte a régészeti feltárás dokumentálásához kapcsolódó geodéziai és térinformatikai feladatok ellátásába a gazdasági társaságok bevonását. Itt kell megjegyezni azt is, hogy gazdasági

visszaállt a korábbi, több évtizedes gyakorlat, amelynek keretében a szaktevékenységeket a feltáró múzeum saját erőforrásaival látta el, míg a nem szaktevékenységekbe alvállalkozóként – más értelmezések szerint: teljesítési segédként – gazdasági társaságokat vont be

a jogalkotó engedélyezte a régészeti feltárás dokumentálásához kapcsolódó geodéziai és térinformatikai feladatok ellátásába a gazdasági társaságok bevonását

társaságokat be lehet vonni az ERD készítéséhez szükséges műszeres lelőhely- és leletfelderítéshez kapcsolódó feladatok ellátásába is.

¶ Örvedetesen bővültek a Magyar Nemzeti Múzeum régészeti feladatkörei. Az ERD záródokumentumát, a feltárási projekttervet a Budavári Nkft. ugyanis a Nemzeti Múzeumnak is megküldi (korábban csak a régészeti feladatellátásra kijelölt intézmény kapta meg). Ezáltal az adott ügyet a későbbi hatékony ügyintézés érdekében a Nemzeti Múzeum regisztrálja, arról hivatalosan tudomása lesz. Nagyberuházás esetében a beruházó szerződéskötési szándékával a Nemzeti Múzeumot keresi meg, amely öt napon belül értesíti a nagyberuházás megelőző feltárásának elvégzésére jogosult intézményt, és koordinálja a szerződéskötést. Amennyiben a feltáráshoz szükséges szerződés tizenöt napon belül nem jön létre, az érintett intézmény helyett a Nemzeti Múzeum gondoskodik a régészeti feladatellátás elvégzéséről. A szakmai szempontból csak helyeseltető módosítások értelmében a magyar régészeti örökségvédelem központi (feltárási) intézménye újra a Nemzeti Múzeum lett.

a szakmai szempontból csak helyeseltető módosítások értelmében a magyar régészeti örökségvédelem központi (feltárási) intézménye újra a Nemzeti Múzeum lett

¶ A novella újrendezte a nagyberuházásokhoz kapcsolódó régészeti feltárások jogát. A jogalkotó döntése értelmében nagyberuházást megelőző feltárást a gyűjtőterületén érintett megyei hatókörű városi múzeum, Budapesten a Budapesti Történeti Múzeum végezhet, de a régészeti szaktevékenységének elvégzésébe a gyűjtőterületén érintett területi múzeumot kapacitása erejéig kötelezően be kell vonni, illetve további kapacitáshiány esetén kizárólag más feltáráshoz jogosult intézmény vonható be. A bevont intézmény további közreműködőt ebben az esetben sem vehet igénybe. Abban a fentebb már említett esetben, ha a szerződést tizenöt nap alatt nem sikerül megkötöni, a feladatellátásról a Nemzeti Múzeum gondoskodik, az érintett megyei hatókörű városi múzeum vagy a Budapesti Történeti Múzeum régészeti gyűjtőkörének lezárásáról pedig a kultúráért felelős miniszter – a kulturális örökségért felelős miniszter egyetértésével – hivatalból indított eljárásban dönt. A feltárási jog fenti szabályozása, pontosítása megint csak helyeseltető, mert ezzel újra koherens feltárási jogi rendszer alakult ki. Ugyanakkor érthető az a törvényhozói elvárás is, hogy a nem megfelelően eljáró feltárási intézmény magatartását szankcionálja. Kérdéses azonban, hogy egy ilyen eljárás mennyire veszi figyelembe azt, hogy a feltárási szerződés kinek felróhatóan nem jött létre, másrészt a cselekményhez képest mennyire arányos a büntetés. Ezeket a kérdéseket a következő évek gyakorlata válaszolhatja csak meg (ha ilyen eset ezek után egyáltalán bekövetkezik).

nagyberuházást megelőző feltárást a gyűjtőterületén érintett megyei hatókörű városi múzeum, Budapesten a Budapesti Történeti Múzeum végezhet

ugyanakkor érthető az a törvényhozói elvárás is, hogy a nem megfelelően eljáró feltárási intézmény magatartását szankcionálja

¶ Sok vitát váltott ki a módosítás egy elbújtatott rendelkezése, amely az ERD kapcsán végzett próbafeltárási időtartamát – a korábbi harminc, régészeti feltárási elvégzésére jogszabályban meghatározottak szerint alkalmas nap helyett – pusztán

harminc napban határozta meg. A kommentárokkal ellentétben ez csak erre a feltárási formára vonatkozik, illetve kérdéses, hogy a gyakorlatban ezt hogyan lehet betartatni, hiszen felléphet olyan helyzet (*vis maior*), amikor régészeti feltárást végezni nem lehet, és ilyenkor a késedelem nem lesz senkinek sem felróható.<sup>4</sup>

[4] Lásd például: Unyatyinszki György: Kutatómunka ítéletidőben – hóban és esőben is dolgoztatnák a régészeket. [mno.hu, mno.hu/belfold/kutato-munka-iteletidoben-hoban-es-esoben-is-dolgoztatnak-a-regeszeket](http://mno.hu, mno.hu/belfold/kutato-munka-iteletidoben-hoban-es-esoben-is-dolgoztatnak-a-regeszeket) -2426308.

## A „CÉGES VILÁG” VÉGE?

¶ Ha egy szóval válaszolhatunk: korántsem. Hiszen alvállalkozóként végezhetnek bontómunkát, gépi földmunkát, geodéziai és térinformatikai feladatokat, közreműködhetnek a műszeres lelőhely-felderítésben. *Nem foglalkozhatnak ugyanakkor régészeti szaktevékenységekkel*, hiszen erre a feladatra az állam külön szervezeti rendszert (múzeumi hálózatot) tart fenn. A 2014-ben véghezvitt gyors változás éppen azért hagyott nagyon sok kérdést nyitva, mert hiányzott belőle a koncepció és a rendszerszemlélet. A cégekből kiépült egy második régészeti örökségvédelmi rendszer, úgy, hogy közben az első rendszer sorsáról nem született döntés. Az elmúlt három év során azon túl, hogy újabb ellentéteket szült, ez a párhuzamosság legkevésbé a régészeti örökségnek használt.<sup>5</sup> A novella éppen ennek az áldatlan állapotnak kívánt véget vetni.

Egy ilyen horderejű módosítás kapcsán oda kell figyelni az átállásra, az átmeneti időszakra. 2018. január 8-ig a megyei hatókörű városi múzeumoknak, a Budapesti Történeti Múzeumnak, valamint a Magyar Nemzeti Múzeumnak közbeszerzési eljárást kellett kiírniuk a régészeti feladatellátáshoz kapcsolódó földmunka biztosítása érdekében. A törvény új rendelkezései értelemszerűen csak a közbeszerzési eljárások lefolytatása után indult eljárásokra, valamint az utánuk megkötött szerződésekre vonatkoznak.

¶ Az előterjesztő meglátása szerint a feltárási jogosultak akkreditációja önmagában nem sarkallta arra a múzeumokat fenntartókat, hogy intézményeik kapacitásait jelentősen növeljék. A cégek akkreditációjára pedig azért nincs már szükség, mert ezentúl régészeti szaktevékenységet nem láthatnak el. Mivel az akkreditációs rendszer a Kötv. 2015. január 1-jén hatályba lépett módosítása alapján jött létre, a 2015 tavaszán kiadott engedélyek három évre szólnak. Az előterjesztő ezért a novella vonatkozó rendelkezéseit csak az akkreditációs engedélyek lejártát követően javasolta hatályba léptetni, ezzel a törvénymódosítás biztosítja a szükséges felkészülési időt. Talán bizhatunk abban, hogy az akkreditáció megszületésekor megfogalmazott szakmai irányelvek ugyanakkor más formában, de hasznosulni fognak a szükséges szakmai ellenőrzések (például a szakfelügyeleti eljárások) során.<sup>6</sup>

[5] Gyöngyössi Márton: *A kincstalálástól az ásatásig. A régészeti feltárási jog története és hatályos szabályozása Magyarországon.* Budapest 2016. 110–116.

[6] Vessd össze: Kálnoki-Gyöngyössi Márton: *Felvetések a régészeti akkreditációról: a régészeti gyűjtőkörű múzeumok minőségének új rendszere.* *Múzeumcafé* 55–56. (2016/5–6.) 59–62.

*Az aktuális lapszám tervezésekor rengeteg téma vetődik fel, ezek egy részét a felkért szerzők feldolgozzák, de nyilván egy HIÁNY-számban közel sem tudunk teljes képet nyújtani a hazai muzeológia problémáiról, hiányosságairól. Ezért arra gondoltunk, hogy egy, a múzeumi rendszer különböző szintjein és területén dolgozó szakembereknek feltett körkérdés alkalmas lehet olyan problémák kifejtésére, amelyek esetleg elkerülték a figyelmünket vagy terjedelmi okokból nem kapnak nagyobb teret a lapszámokban, de mindenképpen megfontolásra, egy későbbi számunkban bővebb kifejtésre érdemesek.*