

PREDLOG ZAKONA O VAROVANJU KULTURNE DEDIŠČINE (ZVKD-2)

A. UVOD

1. OCENA STANJA IN RAZLOGI ZA SPREJEM ZAKONA

1.1. Ocena stanja

Kulturna dediščina (v nadaljnjem besedilu: dediščina) in njene vrednosti so rezultat udejstvovanja in sobivanja različnih skupnosti in kultur, ki so skozi čas sooblikovale naše okolje in kulturni prostor. Dediščina predstavlja enega od temeljev slovenske družbe, ki odraža tako njeno zgodovinsko raznolikost kot sodobne vrednote. Prebivalke in prebivalci ji pripisujejo poseben pomen, saj dediščina utrjuje občutek pripadnosti, omogoča medkulturni dialog ter prispeva k povezanosti in razumevanju ter dobrobiti skupnosti.

Dediščina je hkrati del globalnega bogastva in del skupne dediščine človeštva. Varovanje in upravljanje, razvoj in dostopnost do dediščine predstavljata skupno odgovornost vseh – države, občin, strokovnih institucij, lastnikov in skupnosti. Kot izhaja iz Resolucije o nacionalnem programu za kulturo 2024-2031 (Uradni list RS, št. 61/2024; v nadaljnjem besedilu: Resolucija o NPK),¹ je dediščina pomembno sredstvo vključevanja, izobraževanja, ustvarjalnosti in trajnostnega razvoja. S svojo raznolikostjo – od arheoloških ostalin do nesnovne dediščine – osvetljuje skupno preteklost, oblikuje sedanost in usmerja prihodnost.

Varovanje dediščine mora temeljiti na ustreznem prepoznavanju, raziskovanju, vrednotenju, predstavljanju in spodbujanju njenih potencialov ter zagotavljanju dostopnosti do dediščine. Javni interes se uresničuje tudi z oblikovanjem ukrepov varstva in zagotavljanju javne službe varstva dediščine. Resolucija o NPK poudarja, da učinkovito varstvo zahteva celovit pristop, ki vključuje delovanje države, lokalnih skupnosti, javnih zavodov, nevladnih organizacij in posameznikov. To vključuje odprto komunikacijo, pregledne postopke, strokovno podporo lastnikom ter digitalna orodja za boljše upravljanje, dokumentiranje in spremljanje stanja dediščine. Resolucija o NPK poudarja tudi nujnost sodelovanja različnih državnih organov in strokovnih ustanov, aktivno vključevanje skupnosti in zainteresiranih deležnikov – kar je vodilo tudi pri pripravi novega Zakona o varovanju kulturne dediščine (v nadaljnjem besedilu: zakon).

Pomen dediščine in njenega varstva izhaja tudi iz 73. člena Ustave Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97 – UZS68, 66/00 – UZ80, 24/03 – UZ3a, 47, 68, 69/04 – UZ14, 69/04 – UZ43, 69/04 – UZ50, 68/06 – UZ121, 140, 143, 47/13 – UZ148, 47/13 – UZ90, 97, 99, 75/16 – UZ70a in 92/21 – UZ62a; v nadaljnjem besedilu: Ustava), ki določa, da je vsakdo dolžan varovati dediščino, država in občine pa morajo skrbeti za njeno ohranjanje. Slednja obveznost države izhaja tudi iz 5. člena Ustave. Navedeni določbi torej državo (in občine) zavezuje k aktivnemu ustvarjanju pogojev za varovanje dediščine, pri čemer ne zadošča le prizadevanje, temveč se mora to prizadevanje odraziti v rezultatu. Z zakonom se zagotavlja varovanje dediščine na zakonski ravni.

Varovanje dediščine mora temeljiti na priznavanju raznolikosti kulturnih izrazov in vključevanju dediščine vseh skupnosti. Samo tako lahko prispeva k oblikovanju odprte, strpne in vključujoče družbe.

Področje dediščine in njenega varstva je trenutno sistemsko urejeno v Zakonu o varstvu kulturne dediščine (Uradni list RS, št. 16/08, 123/08, 8/11 – ORZVKD 39, 90/12, 111/13, 32/16, 21/18 – ZNOrg in 78/23 – ZUNPEOVE; v nadaljnjem besedilu: ZVKD-1), ki je bil sprejet leta 2008. Kljub pomembnim sistemskim spremembam, ki jih je v pravni red prinesel ZVKD-1, so se v času od njegove uveljavitve v praksi pokazale nekatere pomanjkljivosti veljavne zakonske ureditve, ki otežujejo učinkovito, kakovostno in sistematično varovanje dediščine. Posledično se je v pojavila potreba po pripravi – in

¹ Resolucija o NPK je dostopna na spletni strani: <https://www.uradni-list.si/glasilo-uradni-list-rs/vsebina/2024-01-2119/resolucija-o-nacionalnem-programu-za-kulturo-2024-2031-renpk24-31>.

sprejetju – novega zakona, ki bo optimiziral ter mestoma dopolnil postopke varstva dediščine v ZVKD-1 in uredil področja, ki jih ZVKD-1 ne ureja oziroma jih ne ureja celovito.

a) Prva večja pomanjkljivost

Prva sistemska pomanjkljivost ZVKD-1, ki zahteva celovito prenovo zakona, se kaže v pomanjkljivi preglednosti in nedosledni uporabi temeljnih pojmov varstva kulturne dediščine. Veljavna zakonska ureditev ne vsebuje dovolj jasnih in mednarodno primerljivih definicij osnovnih izrazov, ki se znotraj zakona pogosto uporabljajo nekonsistentno. Nepregledna je tudi ureditev varstva dediščine in sam postopek njegove vzpostavitve v ZVKD-1.

Zaradi teh nejasnosti se v praksi pojavljajo številni zapleti, ki imajo za posledico:

- nejasno pravno varstvo dediščine, ki je vpisana register in ni razglašena za spomenik lokalnega ali državnega pomena ali določena za varstveno območje dediščine,
- zaplete v postopkih varstva dediščine in posledično podaljševanje njihovega trajanja,
- povečano število nezakonitih posegov in nepovratno poškodovanje oziroma uničenje dediščine.

Zmanjšana učinkovitost zakonskega sistema varstva dediščine, kot ga je določal ZVKD-1, je v številnih primerih privedla do zanemarjanja in propadanja kulturnih spomenikov (v nadaljnjem besedilu: spomenik) in registrirane dediščine.

Prenova pojmovnega okvira ZVKD-2 mora zato temeljiti na jasno opredeljenih, strokovno usklajenih izrazih ter sodobnih konceptih varstva. Ti se v skladu z mednarodno prakso ne osredotočajo več le na vlogo strokovnjakov, temveč postavljajo dediščino v širši družbeni kontekst – kot javno dobro, ki je pomembno za pripadnost, vključenost in trajnostni razvoj družbe.

b) Druga večja pomanjkljivost

Učinkovitost varstva dediščine je tesno povezana s širšimi družbenimi spremembami, na kar opozarja tudi Resolucija o NPK. To zahteva prilagoditev zakonodaje sodobnim potrebam, načinu delovanja institucij in pričakovanjem različnih skupin uporabnikov in naslovnikov pravnih norm. Druga večja pomanjkljivost ZVKD-1 se kaže v zastareli ureditvi poslovanja državnih in občinskih organov ter v neustreznem urejanju sodelovanja pravnih in fizičnih oseb v postopkih varstva dediščine.

Obstoječa zakonodaja ne ureja ustrezne digitalizacije gradiv, predmetov, objektov in postopkov varstva dediščine, temveč:

- ohranja tradicionalne načine obveščanja (kot so obveznosti objave javnih naznanil v tisku, pošiljanja gradiva v fizični obliki in izvedbe javne obravnave v živo), ki z digitalizacijo niso več potrebni, in
- ne omogoča sodelovanja deležnikov v postopkih varstva dediščine prek sodobnih informacijskih sistemov, kot je to že uveljavljeno v postopkih graditve in prostorskega načrtovanja.

Zaradi tega so postopki neupravičeno dolgotrajni, neučinkoviti in povezani z nepotrebni administrativnimi obremenitvami tako za upravne organe kot za udeležence.

ZVKD-2 uvaja sistemsko ureditev digitalizacije postopkov varstva dediščine. Posebna pozornost je namenjena zagotavljanju varstva osebnih podatkov v skladu z evropskimi in nacionalnimi predpisi na tem področju. Zakon posebno pozornost posveča določitvi mehanizmov za preprečevanje zlorab in zmanjševanje tveganj pri obdelavi podatkov ter za transparentno sodelovanje vseh deležnikov v digitalnem okolju.

c) Tretja večja pomanjkljivost

Tretja večja pomanjkljivost, ki zahteva sprejem novega zakona, se nanaša na neustrezno in zastarelo ureditev področja muzejske dejavnosti v veljavnem ZVKD-1, kot tudi ureditev varstva premične in nesnovne dediščine, ki je povzeta po zgledu sistema varstva nepremične dediščine (mdr. s terminologijo, razglašanjem, s poudarkom na materialni zaščiti in manj vključevanju posameznikov in skupnosti).

Kot izpostavlja Nacionalna strategija za muzeje in galerije 2024-2028 (v nadaljnjem besedilu: Nacionalna strategija), se muzeji soočajo s številnimi sistemskimi, programskimi in kadrovskimi izzivi, ki izhajajo iz pomanjkanja primerne pravne podlage v ZVKD-1.

Zaradi odsotnosti sistemske ureditve muzejskega področja:

- ni vzpostavljene javne muzejske mreže za izvajanje državne javne službe muzejev,
- ne obstajajo enotni strokovni standardi za delovanje muzejev in ravnanje z zbirkami,
- odgovornosti in pristojnosti med državnimi, občinskimi in drugimi muzeji niso jasno razmejene,
- sistem financiranja ni prilagojen potrebam sodobnega, vključujočega in strokovno vodenega muzealstva.

Pomanjkljiva zakonska ureditev varstva premične in nesnovne dediščine pomeni, da so muzeji soočeni z nejasnimi postopki in neenakimi pogoji za izvajanje javne službe, kar pomembno vpliva na kakovost njihovega delovanja in njihovo prepoznavnost v družbi.

ZVKD-1 tudi ne odraža posodobljene definicije muzeja, ki jo je leta 2022 sprejel Mednarodni muzejski svet (angl. »*International Council of Museums*«; v nadaljnjem besedilu: ICOM). Ta muzej opredeljuje kot:

»Stalno neprofitno ustanovo, ki deluje v korist družbe, raziskuje, zbira, konservira, interpretira ter razstavlja snovno in nesnovno dediščino. Muzeji so odprti za javnost, dostopni in vključujoči ter spodbujajo raznovrstnost in trajnostni razvoj. Delujejo in komunicirajo etično, profesionalno in v sodelovanju s skupnostmi, pri čemer omogočajo raznovrstne izkušnje za izobraževanje, uživanje, premišljevanje in širjenje znanja.«²

Ta definicija širi javno poslanstvo muzejev, poudarja dostopnost institucij, prostorov in zbirk, aktivno vključevanje skupnosti, profesionalno delovanje in zavezanost trajnostnemu razvoju.

S prenovljenim zakonom se v skladu z Nacionalno strategijo med drugim zasledujejo tudi:

- krepitev vloge muzejev kot nosilcev in soustvarjalcev trajnostne prihodnosti,
- celovito upravljanje za izboljšanje fizične in digitalne dostopnosti muzejskih zbirk,
- krepitev strokovnega razvoja zaposlenih in izvajanje sodobnih programov,
- sistemska posodobitev državne javne službe muzejev in galerij,
- izboljšanje infrastrukture in pogojev za delovanje muzejev in
- vzpostavitev muzejske mreže kot osnove za sodelovanje, izmenjavo in raziskovanje v mednarodnem prostoru.

Zaradi obsega konceptualnih in strukturnih sprememb, ki jih zahteva sodobna muzejska praksa, ter v skladu z Nomotehničnimi smernicami³ je nujno, da se te pomanjkljivosti naslovijo v okviru novega zakona, kar bo omogočilo dolgoročno stabilnost, razvoj in dostopnost javne muzejske službe.

1.2. Razlogi za sprejem zakona

Temeljni razlog za pripravo in sprejem novega zakona je prepoznana sistemska neustreznost obstoječe ureditve varstva dediščine v ZVKD-1, ki dolgoročno ogroža učinkovito in celostno ohranjanje dediščine za prihodnje generacije. Resolucija o NPK 2024–2031 izpostavlja, da kulturna dediščina postaja vse bolj ranljiva zaradi naraščajočih podnebnih, okoljskih, socialnih in varnostnih tveganj, kot so naravne nesreče, konflikti, vojne in oboroženi spopadi.

V razmerah, ki jih vse bolj določajo podnebna nestabilnost, urbanizacijski pritiski, demografske spremembe in digitalna preobrazba, je nujno zagotoviti zakonodajni okvir, ki bo omogočal večjo odpornost, dostopnost vsem prebivalcem in vključevanje dediščine v trajnostni razvoj družbe. Nov zakon mora omogočiti boljši okvir varovanja in ukrepe varstva dediščine, učinkovitejše postopke, preglednejše upravljanje, boljšo podporo tako javnim zavodom kot lastnikom dediščine in aktivno vključevanje dediščinskih skupnosti.

² Nova muzejska definicija ICOM-a je dostopna na spletni strani: <https://icom-slovenia.si/2022/08/28/nova-muzejska-definicija-2/>.

³ Nomotehnične smernice so dostopne na spletni strani: <https://www.gov.si teme/nomotehnika/>.

Obstoječi ZVKD-1 ni več kos tem zahtevam. Ugotovljene pomanjkljivosti – kot so zastarel konceptualni okvir, nepregledni in nejasni postopki, nedorečena vloga deležnikov, neurejena javna muzejska mreža in omejena digitalizacija – so bile predstavljene v podpoglavju »1.1. Ocena stanja« in zahtevajo celovito prenavo, ki je ni mogoče lotiti z noveliranjem veljavnega zakona oziroma s spreminjanjem njegovih posameznih členov.

Sprejem novega zakona ni potreben le zaradi odprave pomanjkljivosti, temveč hkrati predstavlja tudi priložnost za celovito sodobno, vključujočo in razvojno usmerjeno ureditev področja. Na tej podlagi se z manjšimi nomotehničnimi in vsebinskimi popravki ohranjajo tiste rešitve ZVKD-1, ki so se izkazale za učinkovite – zlasti na področju nepremične dediščine in arheoloških ostalin, vendar so posodobljene v smislu nomotehnične jasnosti, poenostavitve postopkov in digitalizacije poslovanja.

V nadaljevanju so podrobneje predstavljeni poglavitni razlogi za sprejem zakona.

a) Izzivi in spremembe v sodobnem času

Kulturna dediščina je vse bolj izpostavljena vplivom podnebnih sprememb, naravnih nesreč in družbenih premikov, ki ogrožajo njeno ohranitev, razvoj in prenos prihodnjim generacijam. Poplave, neurja in druge naravne nesreče, katerih pogostost se povečuje, lahko povzročijo nepopravljivo škodo na objektih in območjih kulturne dediščine, vplivajo na vsakdanji način življenja skupnosti in lahko povzročijo izgubo znanj in veščin, povezanih z okoljskimi, kmetijskimi praksami. Zavedanje o tej ranljivosti ter potreba po krepitvi odpornosti se odražata tako v nacionalnih strateških dokumentih kot tudi v mednarodnih zavezah Slovenije.

Evropski okvir ukrepanja na področju dediščine iz leta 2019 (v nadaljnjem besedilu: Evropski okvir),⁴ dokument Kjer zeleni dogovor sreča kulturno dediščino, ki so ga pripravili strokovnjaki držav članic EU,⁵ in Podnebni ukrepi za svetovno dediščino, ki so ga sprejele države podpisnice Unescove Konvencije o varstvu svetovne kulturne in naravne dediščine (Uradni list SFRJ 56-947/1974; nadaljnjem besedilu: Konvencija),⁶ opozarjajo", da je dediščina krhka in zahteva okrepljene mehanizme preventive, odpornosti in obnove. Slovenija aktivno sodeluje pri oblikovanju teh dokumentov in se zavezuje njihovemu uresničevanju.

Nacionalna Resolucija o Dolgoročni podnebni strategiji Slovenije do leta 2050 (Uradni list RS, št. 119/21 in 44/22 – ZVO-2; v nadaljnjem besedilu: Resolucija o DPSS)⁷ tako vsebuje usmeritve za varstvo dediščine za prilagajanje in blaženje podnebnih sprememb.

Resolucija o DPSS poudarja:

- razvoj inovativnih, preventivnih in zaščitnih mehanizmov,
- zmanjševanje emisij toplogrednih plinov z upoštevanjem dediščinskih vrednot,
- raziskave za spremljanje vplivov podnebnih sprememb na dediščinske skupnosti in raziskave preventivnih ter zaščitnih konservatorskih postopkov ohranjanja dediščine,
- identifikacija in digitalizacija ogrožene dediščine,
- zagotovitev finančnih spodbud za prenavo stavbne dediščine in dajanje prednosti prenavi pred novogradnjo.

Nacionalna strategija za muzeje in galerije 2024–2028 opozarja na ključno vlogo muzejev pri ozaveščanju javnosti o vplivih podnebne in okoljske krize na kulturno dediščino, predvsem z razstavami, izobraževalnimi programi in dogodki, ki spodbujajo refleksijo, dialog, razprave in izmenjavo mnenj o trajnostnem razvoju, ekologiji ter o pomenu ohranjanja dediščine, skupnega spomina in varovanja okolja za prihodnost.

Zakonodaja mora tovrstna prizadevanja, zaveze in priporočila prevesti v pravno zavezujoč okvir. Zakon zato predvideva:

⁴ Evropski okvir je dostopen na spletni strani: <https://data.europa.eu/doi/10.2766/84664>.

⁵ Končno poročilo je dostopno na spletni strani: https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/plmrep/COMMITTEES/CULT/DV/2022/10-24/Strengtheningculturalheritagesilenceforclimate_EN.pdf

⁶ Sprejeti podnebni ukrepi so dostopni na spletni strani: <https://whc.unesco.org/en/climatechange/>.

⁷ Resolucija o DPSS je dostopna na spletni strani: <https://pisrs.si/pregledPredpisa?id=RESO131>.

- vzpostavitev učinkovitega sistema preventive, odzivanja ter sanacije že (kritično) ogrožene oziroma poškodovane dediščine,
- vključitev podnebne in okoljske dimenzije v postopke varstva,
- zagotovitev institucionalne podpore in digitalne infrastrukture za spremljanje, ukrepanje in sodelovanje.

Trajnostni izzivi niso omejeni le na podnebne spremembe in okoljske dejavnike. Hitro spreminjajoča se družba, demografske spremembe in razslojevanje skupnosti zahtevajo, da se dediščina ohranja kot živ družbeni proces – ne le kot predmet zaščite, ampak kot sredstvo povezovanja, učenja in soustvarjanja skupnega prostora.

Resolucija o NPK poudarja, da mora biti varovanje dediščine celostno, strokovno in vključujoče. Prednost daje celostnem ohranjanju dediščine v vseh oblikah ter njenemu vključevanju v lokalne in mednarodne razvojne procese. Dediščina ima pomembno skupnostno vrednost, zato zakon gradi na načelih participacije, večgeneracijskega sodelovanja in medkulturnega dialoga. Le tako bo mogoče zagotoviti dolgoročno, trajnostno in odporno varovanje kulturne dediščine.

b) Digitalizacija

Digitalizacija predstavlja ključen element sodobnega sistema varstva kulturne dediščine. Razvoj digitalnih tehnologij in infrastrukture omogoča celovito prenavo postopkov in podporo procesov varovanja, lažjo dostopnost informacij, nove predstavitvene možnosti ter boljše upravljanje s podatki o dediščini.

Digitalna orodja omogočajo:

- modernizacijo upravnih in strokovnih postopkov varstva dediščine,
- elektronsko poslovanje med državnimi in občinskimi organi ter deležniki,
- večjo dostopnost dediščine z uporabo digitalnih tehnologij,
- učinkovitejše obveščanje in sodelovanje z lastniki dediščine,
- vzpostavitev centraliziranih in povezanih zbirk podatkov o dediščini,
- dolgoročno ohranjanje dediščine v digitalni obliki in s tem zaščito pred trajno izgubo.

Digitalna kopija dediščine prispeva k njeni ohranitvi tako v primeru naravnih nesreč, kot so požari in poplave, kot tudi človekovih dejanj, kot so oboroženi spopadi, vandalizem in neustrezno ravnanje. Digitalizacija omogoča tudi razvoj dostopnih, interaktivnih in vključujočih vsebin, s čimer se dediščina približa širšemu krogu uporabnikov – ne glede na njihovo geografsko lokacijo ali fizične omejitve.

V praksi to pomeni, da je mogoče postopke razglasitve, soglasij, vpogledov in komunikacije med državnimi in občinski organi ter naslovniki pravnih norm izvajati elektronsko. Obstoječa ureditev, ki temelji na fizičnem poslovanju, je v digitalni dobi neučinkovita, draga in omejuje dostopnost. Novi zakon zato uvaja pravno podlago za digitalizacijo celotnega postopkovnega sistema varstva kulturne dediščine.

Digitalizacija ni le tehnična izboljšava, temveč je ključen sestavni del uresničevanja temeljnih strateških ciljev Resolucije o NPK. V okviru prvega stebra, »Kultura za povezano družbo«, je izrecno izpostavljena potreba po razvitih sistemih posredovanja kulturnih vsebin in zagotavljanju njihove enakopravne dostopnosti. To vključuje tudi dediščinske vsebine, še posebej tiste, ki se zagotavljajo v okviru (državne ali lokalne) javne službe ali je njihovo izvajanje v javnem interesu.

Zakon ob tem dostopnosti dediščine ne omejuje zgolj na digitalno dostopnost. Poudarja tudi pomen fizične dostopnosti dediščine in skrbi za regionalno razpršenost dostopa do dediščine – decentralizacijo varstva dediščine. Digitalizacija tako ni nadomestilo za fizično prisotnost, temveč sredstvo za bolj uravnotežen, dostopen in pregleden sistem varovanja.

Nekateri vidiki digitalizacije so bili predstavljeni že v podglavju »1.1. Ocena stanja«, zato v tem delu niso ponovno izpostavljeni.

c) Uskladitev z mednarodnimi načeli in politikami

Veljavna ureditev varstva dediščine v ZVKD-1 ni usklajena z novjšim mednarodnimi načeli in politikami na tem področju. Gre predvsem za neustrezno opredelitev muzejev, ki ni v skladu z opredelitvijo ICOM-a, ureditev nesnovne kulturne dediščine, ki ne odraža sodobnih pristopov in dobrih praks Unescope konvencije o varovanju nesnovne dediščine, kot tudi standardov in metodologij Unesca pri presoji vplivov v kontekstu svetovne dediščine. Zakon te pomanjkljivosti odpravlja in v celoti sledi novim mednarodnim načelom in politikam.

d) Ureditev področja muzejev

Nacionalna strategija za muzeje in galerije 2024–2028 predvideva celovito reformo muzejske dejavnosti, pri čemer poudarja potrebo po vsebinski, tipološki in organizacijski povezanosti muzejev različnih ustanoviteljev in različnih velikosti ali organizacijskih oblik v enotno delujoč sistem, ki deluje na podlagi enotnih standardov. Ključni cilj strategije je vzpostavitev muzejske mreže, ki bo omogočila povezovanje kakovostnih programov, skupno upravljanje digitaliziranih zbirk, izmenjavo strokovnega znanja in krepitev mednarodnega sodelovanja.

Predlog zakona temu cilju sledi z uvedbo posebnega poglavja ki sistematično ureja javno muzejsko službo, vlogo muzejev, ki opravljajo državno javno službo muzejev, strokovne standarde, evidenco in razmejitve pristojnosti med muzeji. Zakon omogoča pogoje za boljše upravljanje zbirk, usklajevanje programov, sodelovanje med institucijami in krepitev strokovne podpore znotraj muzejske mreže.

Številni vidiki ureditve področja muzejev so bili predstavljeni že v podpoglavju »1.1. Ocena stanja«, zato v tem delu niso ponovno izpostavljeni.

e) Večja preglednost in racionalizacija postopkov varstva dediščine

Manj pregledna in s tem slabše razumljiva ureditev varstvenih režimov, njihove vzpostavitve, postopkov razglasitve ter pridobivanja dovoljenj in soglasij za posege v dediščino zmanjšuje učinkovitost varstva dediščine in povzroča težave tako lastnikom kot upravnim organom. Neustrezna terminološka zakonska določitev in neskladna ureditev postopkov varstva dediščine prispevata k zapletom, podaljševanju odločanja in nenamernim kršitvam predpisov.

Resolucija o NPK izpostavlja, da mora biti sistem varstva dediščine usmerjen k uporabniku. To pomeni, da morajo biti pravila razumljiva, postopki pregledni, podlage za odločanje jasne, komunikacija odprta in odgovornosti razmejene. Neprimerna je zlasti veljavna ureditev varovanja premične dediščine in nesnovne dediščine, ki se v več segmentih razlikuje od pristopov, načel in standardov ohranjanja in varstva nepremične dediščine. Prav tako je varstvo arheološke dediščine – tako premične kot nepremične – v veljavnem ZVKD-1 pojmovno in postopkovno nejasno, kar povzroča nejasnosti in zavira odgovorno ravnanje z arheološkimi ostalinami, najdišči in gradivi.

Zakon zato s spremembami in popravki veljavne ureditve sledi načelu poenostavitve in jasnosti ter sistematično prenavlja postopke na način, da:

- uvaja preglednejšo terminologijo in strukturirano vzpostavitev pravnega varstva,
- omogoča elektronsko poslovanje in digitalno sledenje zadevam,
- krepi vlogo javne službe in strokovnih institucij,
- predvideva sodelovanje javnosti v postopkih ter
- jasno razmejuje postopke razglasitve, nadzora, soglasij in dovoljenj.

S tem zakon ne le poenostavlja delovanje organov in sodelovanje z deležniki, ampak krepi pravno varnost, spodbuja sodelovanje posameznikov in skupnosti, s tem prispeva k učinkovitejšemu sistemu varovanja dediščine in ukrepov varstva.

f) Terminološka jasnost

ZVKD-1 pomanjkljivo opredeljuje izraze in jih mestoma tudi nesistematično uporablja v posameznih členih. Veljavna zakonska ureditev je zato težje razumljiva, manj koherentna in težavna za izvajanje. Nomotehnična pravilnost in notranja skladnost zakona po drugi strani odpravlja nepotrebne ovire in zaplete pri izvajanju zakona ter naslovnikom pravnih norm zagotavlja predvidljivost oziroma pravno varnost. Kot primer neustrezne opredelitve in nesistematične rabe v ZVKD-1 je mogoče izpostaviti naslednje pojme »arheološke najdbe«, »arheološke ostaline« in »arheološko najdišče«, »predhodne

raziskave« in »raziskave«, ki so povprečnemu posamezniku težko razumljivi. Zakon na tem področju vzpostavlja večjo terminološko jasnost in zasleduje čim bolj sistematično rabo pojmov v vseh členih zakona.

g) Mednarodno povezovanje

Kulturna dediščina presega nacionalne in državne meje, saj v svoji vsebinski razsežnosti predstavlja skupno dobrino človeštva. Zato ima pomembno povezovalno vlogo med različnimi državami, skupnostmi in kulturami. Spodbujanje mednarodnega sodelovanja na področju varovanja dediščine prispeva večji prepoznavnosti dediščine za razumevanje raznolikosti, krepitev dialoga in razvoja strpnejše ter bolj povezane družbe.

Resolucija o NPK poudarja pomen mednarodnega povezovanja slovenskih akterjev na področju kulture, vključno s področjem varovanja dediščine. To pomeni:

- krepitev sodelovanja z mednarodnimi institucijami in strokovnimi mrežami,
- spodbujanje raziskovalnih projektov, skupnih razstav in izmenjav strokovnjakov,
- večjo mednarodno prepoznavnost slovenske kulturne dediščine v tujini z lažjo izposojajo predmetov za začasne razstave.

Za omogočanje kroženja kulturne dediščine in lažje posojanje predmetov za razstave v tujini in iz tujine v Slovenijo, zakon določa pravno podlago za urejanje mednarodnih izposoj, vključno z določbami o imuniteti in jamstvu za povračilo škode v primeru izmenjave oziroma posoje kulturne dediščine. Te določbe so nujne za mednarodno sodelovanje slovenskih institucij z najpomembnejšimi svetovnimi muzeji in galerijami, ki za izposajo zahtevajo ustrezno zaščito.

Mednarodno povezovanje je poudarjeno tudi v Nacionalni strategiji za muzeje in galerije, ki usmerja muzeje k tesnejšemu vključevanju v evropske in globalne projekte ter k povezovanju vsebin, znanja in praks z drugimi institucijami. Ključnega pomena je tudi gostovanje razstav, sodelovanje v mednarodnih platformah in digitalna povezljivost zbirk.

Zakon s sistemsko ureditvijo pogojev za izmenjavo dediščine in vključevanjem slovenskih institucij v mednarodno okolje omogoča, da se dediščina uveljavlja kot prostor sodelovanja, izmenjave in skupnega varstva. S tem prispeva tako k strokovnemu razvoju kot k večji vidnosti in ugledu Slovenije na področju varovanja dediščine.

2. CILJI, NAČELA IN POGLAVITNE REŠITVE PREDLOGA ZAKONA

2.1. Cilji

Cilj predloga zakona je celovita, sodobna in pregledna ureditev sistema varovanja kulturne dediščine, ki bo učinkovito odgovarjala na potrebe današnjega časa in prihodnjega razvoja. To vključuje modernizacijo, večjo jasnost, poenostavitev postopkov in večjo pravno varnost za vse deležnike – tako za strokovne institucije kot za lastnike, skupnosti in širšo javnost.

Temeljni cilji zakona so:

- zagotoviti pravno in organizacijsko podlago za celostno ohranjanje kulturne dediščine,
- odpraviti ključne pomanjkljivosti, ugotovljene v procesu priprave zakona in izpostavljene v poglavjih 1.1 Ocena stanja in 1.2 Razlogi za sprejem zakona,
- zagotoviti večjo dostopnost do dediščine, zlasti s pomočjo digitalizacije ter
- spodbuditi aktivno vključevanje vseh deležnikov v postopke varstva, aktivnosti varovanja in upravljanja dediščine.

Zakon se odziva tudi na širša družbena vprašanja: prispeva k trajnostnemu razvoju, spodbuja razumevanje in spoštovanje med različnimi kulturami ter krepi povezovalno vlogo dediščine v lokalnih in mednarodnih skupnostih. Dediščina je pri tem prepoznana kot vrednota skupnosti, kot vir ustvarjalnosti, znanja in trajnostnega kulturnega turizma.

Zakon zasleduje naslednje ključne usmeritve:

- uveljavitev sodobnih standardov in metod varstva dediščine in upravljanja spomenikov,
- okrepitev raziskovalne, izobraževalne in ozaveščevalne vloge dediščine v družbi,
- digitalna preobrazba dediščine in dostop do informacij,
- vključevanje dediščine v druge razvojne politike (prostor, okolje, izobraževanje, podnebne politike, turizem),
- spodbujanje sodelovanja med državnimi, lokalnimi, zasebnimi in mednarodnimi akterji.

V nadaljevanju so predstavljeni nekateri pomembnejši cilji zakona, kolikor niso bili predstavljeni že v podpoglavjih »1.1. Ocena stanja« in »1.2. Razlogi za sprejem zakona«.

a) Modernizacija sistema varstva dediščine

Predlog zakona ohranja tiste rešitve iz veljavnega ZVKD-1, za katere se je izkazalo, da zagotavljajo ustrezno varovanje dediščine, vendar jih posodablja tam, kjer je to potrebno zaradi izboljšanja učinkovitosti, večje preglednosti in uskladitve z razvojem digitalnih orodij. Cilj je poenostaviti in optimizirati postopke vzpostavitve varstvenih režimov, izdaje kulturnovarstvenih pogojev in soglasij za posege v dediščino.

Ključno sredstvo za doseg te ciljev predstavlja digitalizacija. Zakon predvideva digitalizacijo postopkov varstva dediščine, poslovanja Zavoda za varstvo kulturne dediščine Slovenije (v nadaljnjem besedilu: Zavod) ter izvajanja javnih služb na področju konservatorstva in arheologije. To pomeni uvedbo elektronskega poslovanja, avtomatizacijo izbranih postopkov in odpravo ovir, ki zavirajo učinkovito sodelovanje med državo, občinami, lastniki in drugimi deležniki.

Eden izmed osrednjih elementov modernizacije je nadgradnja Registra kulturne dediščine (v nadaljnjem besedilu: Register) in vzpostavitev celovitega informacijskega sistema kulturne dediščine (v nadaljnjem besedilu: Informacijski sistem), ki bo omogočal:

- enostavnejši, hitrejši in preglednejši dostop do podatkov o dediščini,
- digitalno poslovanje v postopkih varstva dediščine (vloge in obveščanje udeležencev),
- boljša dostopnost že digitaliziranih vsebin.

Register se bo – tako kot že do sedaj – osveževal sistematično in s tem zagotavljal kar najbolj aktualne in relevantne informacije o dediščini. Zakon ureja tudi podrobnejša pravila za vpis in izbris iz registra dediščine, s čimer se povečuje pravna varnost in spoštovanje predpisov o varstvu osebnih podatkov.

b) Celovita prenova muzejske dejavnosti

Celovita prenova muzejske dejavnosti in javne (državne oziroma lokalne) službe muzejev je eden ključnih ciljev predloga zakona. Obstoječa ureditev je zastarela, nepopolna in ne omogoča celovitega upravljanja z muzeji, ki izvajajo javno službo, bodisi na državni bodisi na lokalni ravni. Predlog zakona zato prvič sistematično ureja muzejsko dejavnost kot celoto in vzpostavlja jasn okvir za njeno organizacijo, izvajanje in razvoj.

Temeljne rešitve vključujejo:

- jasnejšo opredelitev državne javne službe in uvedbo lokalne javne službe muzejev,
- pregledno delitev muzejev glede na ustanovitelja in njihovo organiziranost,
- vzpostavitev enotnih standardov kakovosti in delovanja muzejev,
- oblikovanje povezanega sistema – muzejske mreže – za usklajevanje programov, razvoj kadrov, digitalizacijo in skupno nastopanje muzejev v domačem in mednarodnem prostoru.

Zakon s temi spremembami spodbuja:

- enotno ureditev muzejske dejavnosti, uveljavljenost in prepoznavnost v okolju, kjer delujejo in povezanost s skupnostjo,
- boljšo dostopnost muzejev za uporabnike po vsej Sloveniji in
- povezovanje muzejev z drugimi sektorji, zlasti z izobraževanjem, znanostjo in turizmom.

Uveljavitev enotne državne javne službe muzejev bo omogočila bolj učinkovito upravljanje zbirk, izboljšanje infrastrukture in večjo prepoznavnost muzejev doma in v tujini.

c) Izboljšanje mehanizmov varstva

Med pomembnejšimi cilji predloga zakona je izboljšanje mehanizmov varstva, ki so se v praksi izkazali za nezadostne. Zakon v ta namen:

- vzpostavlja jasnejšo povezavo med varstvenimi režimi nepremične dediščine in prostorskimi akti, kar omogoča boljše usklajevanje razvojnih in varstvenih interesov;
- nadgrajuje varstvo premične dediščine z uvedbo instituta »nacionalnega bogastva« in »predmetov in zbirk posebnega pomena«,
- krepi varstvo nesnovne dediščine z uvajanjem instituta »ogrožene dediščine« in »seznama dobrih praks« in omogoča sodelovanje nosilcev,
- sistematično naslavlja postopke na področju arheološke dediščine, s čimer zagotavlja večjo pravno jasnost, strokovno odgovornost in usklajenost z drugimi področji.

Zakon med mehanizme varstva uvaja tudi omejitev oglaševanja na območju kulturnih spomenikov in varstvenih območij dediščine, kar prispeva k ohranjanju vizualne celovitosti dediščine ter nadzoru njenega izrabljanja v komercialne namene. Pri tem zakon dopušča možnost izjem, vendar le ob pogoju, da oglaševanje ne posega v vrednostne lastnosti dediščine in ne krni njenega družbenega pomena.

d) Krepitev javne službe

Krepitev javne službe Zavoda je eden od osrednjih ciljev zakona. Izkušnje iz prakse so pokazale na potrebo po doslednejši razmejitvi med opravljanjem javne službe in tržno dejavnostjo Zavoda, saj dosedanja ureditev ni zagotavljala dovolj preglednega ločevanja med njima. Zakon določa, da ima javna služba prednostno vlogo in je ključna za uresničevanje javnega interesa na področju varstva kulturne dediščine. Tržno dejavnost Zavoda je dovoljeno opravljati le v skladu z zakonsko določenimi pogoji, na način, ki ne ovira izvajanja javne službe in ohranja njeno strokovno neodvisnost.

Namen ureditve je povečati transparentnost, zaupanje v strokovno delovanje in zagotoviti učinkovitost v poslovanju Zavoda kot osrednje varstvene institucije z javnimi pooblastili. Zakon ureja osnovno organiziranost Zavoda po organizacijskih enotah, uvaja vodjo organizacijske enote, ki je imenovana za mandatno obdobje in določa skupne naloge Zavoda, ki jih opravlja kot javno službo varstva nepremične in z njo povezane premične in nesnovne dediščine.

e) Varstvo dediščine v izrednih razmerah

Področje varstva dediščine v izrednih razmerah – kot so naravne nesreče, oboroženi konflikti ali druge krizne situacije – v ZVKD-1 ni bilo posebej urejeno. Naravne nesreče in oboroženi spopadi imajo lahko katastrofalne posledice za dediščino, zaradi česar novi zakon to vrzel odpravlja in uvaja sistemsko rešitev za zaščito dediščine v izrednih okoliščinah.

V posebnem poglavju zakon:

- določa dolžno ravnanje subjektov varstva dediščine v času izrednih razmer,
- vzpostavlja pravno podlago za posebne začasne ukrepe, ki jih na podlagi strokovnih ocen lahko sprejme minister za kulturo (v nadaljnjem besedilu: minister) za preprečitev ali zmanjšanje škode na dediščini in
- omogoča usmerjeno (so)financiranje odprave posledic izrednih razmer na dediščini iz državnega proračuna.

S tem se dediščina kot javna dobrina vključuje v nacionalni sistem civilne zaščite in kriznega odzivanja ter postaja del širših prizadevanj za odpornost in trajnostno obnovo po nesrečah.

2.2. Načela

S pripravo zakona se sledi načelu jasnosti predpisov ter z njim povezanimi načeloma pravne predvidljivosti predpisov in pravne varnosti naslovnikov pravnih norm, ki so (pod)načela pravne države iz 2. člena Ustave. Z zakonom se zato posodoblja terminologijo, ki je bila v ZVKD-1 mestoma nenatančna in nerazumljiva, in se jo sistematično uporablja v zakonu.

Načelo jasnosti predpisov se odraža tudi v sistematični zasnovi zakona, ki sledi naravnemu procesu varovanja dediščine z vidika naslovnika pravnih norm in posamezne vidike varstva dediščine ureja znotraj zaokroženih poglavij, ki se nato, kjer je to smiselno, členijo še na oddelke in pododdelke:

I. poglavje: Vsebuje temeljne določbe, pri čemer najprej določa vsebino predloga zakona ter instituta dediščine in varovanja dediščine, nato opredeljuje temeljne pojme ter javni interes, javno korist in javno službo na področju varovanja dediščine ter se zaključi s temeljnimi načeli, ki so podlaga za varovanje dediščine in so podrobneje predstavljena v nadaljevanju.

II. poglavje: Celovito ureja vzpostavitev posebnega varstva dediščine, ki je predpogoj za nastanek večine (pravnih) posledic za lastnike in uporabnike dediščine. V poglavju so predvideni ločeni oddelki, ki se nadalje delijo na pododdelke, in sicer za nepremično in premično dediščino, arheološke ostaline in nesnovno dediščino.

III. poglavje: Na enem mestu ureja varstvo dediščine v postopku priprave prostorskih planov in aktov, s čimer se zagotavlja varstvo dediščine (in predvsem arheoloških ostalin) že na stopnji sprejemanja teh aktov in ne šele ob konkretnih posegih (kot je gradnja), ko je nevarnost za (nenamerno) poškodovanje dediščine oziroma arheoloških ostalin bistveno večja.

IV. poglavje: Vsebuje določbe o varstvu dediščine v primeru izrednih razmer, in sicer določa obveznosti subjektov varstva dediščine in vzpostavlja ustrezne pravne podlage za ukrepanje države.

V. poglavje: Na enem mestu ureja vsa vprašanja povezana z lastninsko in drugimi pravicami na dediščini ter omejitvami le-teh, ki so posledica vzpostavitve varstvenega režima na dediščini v skladu z II., III. in IV. poglavjem.

VI. poglavje: Sistematično ureja posege v dediščino in arheološke ostaline ter z njimi povezane postopke obravnave oziroma soglasja zanje. Poglavje vključuje ureditev raziskave arheološke ostaline in predhodnih arheoloških raziskav, vključno s pogoji za njihovo opravljanje, postopke za izdajo kulturnovarstvenega soglasja in kulturnovarstvenih pogojev ter izravnalni ukrep.

VII. poglavje: Vsebuje določbe v zvezi z upravljanjem spomenika, ki zavezujejo lastnika in upravljavca spomenika, pri čemer poglavje bistveno ne odstopa od ureditve v ZVKD-1. poglavje določa tudi oddajanje v najem, če se s te, izboljšajo varstvo, javna dostopnost in upravljanje spomenika.

VIII. poglavje: Celovito ureja vprašanja v zvezi s trgovanjem z dediščino, uvozom in izvozom dediščine ter vračanjem dediščine, ki so vsebinsko povezana, saj ima trgovanje z dediščino pogosto mednarodni element.

IX. poglavje: Nadaljuje z mednarodnimi elementi iz prejšnjega odstavka in ureja imuniteto in jamstvo za povračilo škode v primeru posoje (tuje) dediščine za razstavo v sloveskih muzejih in galerijah, kar predstavlja novost v slovenskem pravnem redu.

X. poglavje: Vzpostavlja Svet za kulturno dediščino (v nadaljnjem besedilu: Svet) kot nov strokovni posvetovalni organ ministra, ki ga sestavljajo strokovnjaki in organizacije s področja varovanja dediščine.

XI. poglavje: Sistematično ureja delovanje Zavoda kot pristojne organizacije za izvajanje državne javne službe varstva nepremične dediščine in vsebuje določbe v zvezi z delovanjem Zavoda, ki odstopajo od splošne ureditve v sistemskih Zakonu o zavodih (Uradni list RS, št. 12/91, 8/96, 36/00 – ZPDZC in 127/06 – ZJZP) in Zakonu o uresničevanju javnega interesa za kulturo (Uradni list RS, št. 77/07 – uradno prečiščeno besedilo, 56/08, 4/10, 20/11, 111/13, 68/16, 61/17, 21/18 – ZNOrg, 3/22 – ZDeb in 105/22 – ZZNSPP). Poleg tega opredeljuje državno javno službo varstva nepremične dediščine in ureja tržno dejavnost Zavoda.

XII. poglavje: Celovito ureja muzejsko dejavnost z opredelitvijo muzejev in njihovih nalog, ureditvijo državne in lokalne javne službe muzejev, uzakonitvijo systemskega financiranja muzejev in ureditvijo ravnanja z muzejskim gradivom. Muzeji so v zakonu opredeljeni kot ključne

organizacije za izvajanje javne službe varstva premične dediščine, ki so povezani v mrežo slovenskih muzejev.

XIII. poglavje: Ureja Koordinatorja varstva nesnovne dediščine (v nadaljnjem besedilu: Koordinator) kot osrednjega izvajalca javne službe varstva nesnovne dediščine in s tem zaokroži poglavja o najpomembnejših izvajalcih javne službe varstva nepremične, premične in nesnovne dediščine.

XIV. poglavje: Vsebuje določbe o nevladnih organizacijah na področju varstva dediščine kot pomemben gradnik zagotavljanja celostnega ohranjanja dediščine in delovanje prostovoljcev na področju varstva dediščine.

XV. poglavje: Ureja strokovno delo na področju varstva dediščine.

XVI. poglavje: Enotno in pregledno ureja financiranja ukrepov varstva dediščine ter nadomestila in olajšave za lastnike dediščine, ki so bili v ZVKD-1 urejeni na različnih mestih.

XVII. poglavje: Na enem mestu sistemsko ureja varstvo osebnih podatkov, pridobivanje in povezovanje podatkov, vzpostavitev Informacijskega sistema in vodenje zbirk podatkov z namenom zagotavljanja preglednosti področja in čim višje stopnje varstva osebnih podatkov.

XVIII. poglavje: Ureja nadzor nad izvajanjem zakona, pri čemer ne odstopa bistveno od ureditve v ZVKD-1.

XIX. poglavje: Določa kazenske določbe, pri čemer ne odstopa bistveno od ureditve v ZVKD-1.

XX. poglavje: Vsebuje prehodne in končne določbe.

Temeljna načela varovanja dediščine so v primerjavi z veljavno zakonsko ureditvijo podrobneje določena in zbrana na enem mestu v samostojnem oddelku I. poglavja zakona. Nekatera od teh so bila vključena že v ZVKD-1, vendar v okviru posameznih drugih institutov, zaradi česar se v praksi ne upoštevajo v zadostni meri. Z namenom modernizacije in višje stopnje varstva dediščine so v zakon vključena tudi nova načela, ki sledijo mednarodnim trendom in politikam na področju varovanja dediščine. Pregledna in jasna temeljna načela so pomembna, saj zagotavljajo, da so druge določbe zakona interpretirane skozi ta načela, ki odsevajo družbeni razvoj, aktualne spremembe v družbi ter nova znanstvena spoznanja.

Kot nova razlagalna vodila je moč izpostaviti:

Načelo skupne odgovornosti: Načelo skupne odgovornosti poudarja vpliv dediščine kot dela globalnega bogastva na družbo kot celoto ter določa skupno odgovornost za njeno varovanje. Namen razlage določb zakona skozi načelo skupne odgovornosti je v razumevanju dediščine kot povezovalnega elementa celotne družbe in gradnika posameznikove in kolektivne identitete.

Načelo medsebojnega spoštovanja: Načelo medsebojnega spoštovanja izhaja iz razumevanja, da je dediščina način povezovanja različnih kultur, njihovih raznolikih izrazov in načinov življenja skupnosti. Temu sledi zaveza k varovanju dediščine različnih kultur, skupin in posameznikov ne glede na njihove osebne okoliščine. Z vključitvijo načela medsebojnega spoštovanja v zakonu se tako zasleduje strpno in vključujočo družbo, kar prispeva h kakovosti življenja, dobremu počutju in občutku za skupnost.

Načelo odpornosti in trajnostnega razvoja: Načelo odpornosti in trajnostnega razvoja poudarja, da se z varovanjem dediščine zagotavlja njena odpornost na gospodarske, socialne, okoljske in strukturne spremembe v družbi. Opozarja tudi na pomen varovanja dediščine kot dela trajnostne rabe prostora in upravljanja naravnih virov. To načelo odseva potrebo po prilagoditvi na spremembe in izzive, ki lahko predstavljajo nevarnost za ohranitev dediščine za prihodnje generacije ter poudarja, da mora biti varovanje dediščine vzdržno tako z okoljskega kot tudi družbenega vidika.

Previdnostno načelo: Previdnostno načelo poudarja, da je dediščina dragocena, posegi vanjo pa so pogosto nepovratni. Gre za pomembno razlagalno načelo, ki spodbuja razumevanje, da je z dediščino treba ravnati previdno in se izogibati vsem ravnanjem, ki predstavljajo nevarnost za poškodovanje ali uničenje dediščine.

Načelo skrbnega ravnanja: Načelo skrbnega ravnanja poudarja odgovoren pristop k varovanju dediščine, z upoštevanjem njenega pomena za družbo. Del načela skrbnega ravnanja je tudi poudarjanje individualne odgovornosti, in sicer z določanjem obveznosti obveščanja o obstoju stvari, za katero obstaja domneva, da ima lastnosti dediščine, in o obveznosti o ravnanju s takšno stvarjo v skladu z določbami zakona.

Druga načela, ki so bila upoštevana pri zasnovi določb zakona, so:

Načelo omejitve pravic: Načelo določa, pod katerimi pogoji se lahko omejijo pravice na dediščini in poudarja, da se le-te omejujejo v najmanjši meri, ki je potrebna za dosego ciljev, ki se jih z varstvom dediščine zasleduje.

Načelo dostopnosti: Načelo poudarja, da ima vsak pravico do dostopa do dediščine ter podrobneje določa načine uresničevanja te pravice in pozitivne obveznosti države in občin pri zagotavljanju dostopa do dediščine ranljivim skupinam.

Načelo transparentnosti: Načelo poudarja pomen dostopnosti, preglednosti in razumljivosti postopkov varstva ter določa sodelovanje pravnih in fizičnih oseb v postopkih varstva dediščine.

Načelo celostnega varstva dediščine: Načelo poudarja pomen celovitega, sistematičnega, vključujočega in strokovno utemeljenega pristopa k varovanju dediščine. Država zagotavlja celostno varstvo dediščine z izvajanjem javne službe varstva dediščine in vključevanjem v različne strateške in razvojne politike na nacionalni in mednarodni ravni.

2.3. Poglavitne rešitve predloga zakona

V nadaljevanju so predstavljene poglavitne rešitve zakona, ki so urejene v samostojnih poglavjih zakona. Nekatere poglavitne rešitve so bile že podrobneje predstavljene v podpoglavjih »1.1. Ocena stanja«, »1.2. Razlogi za sprejem zakona« in »2.1. Cilji«, zato v tem podpoglavju niso ponovno izpostavljene.

a) Naslov zakona

Spreminja se naslov zakona, in sicer v Zakon o varovanju kulturne dediščine in ne več Zakon o varstvu kulturne dediščine. S spremembo se zasleduje uskladitev naslova zakona z njegovo vsebino. Varovanje dediščine je namreč pojem, ki združuje vse vrste strategij, zakonskih, tehničnih ukrepov in dejavnosti, povezanih z dediščino, ter predvsem deležnikov, ki sodelujejo pri varovanju (posameznikov, skupnosti in skupin), medtem ko je varstvo dediščine podrejen pojem in je omejeno na določene pravne, organizacijske, finančne, strokovne in druge ukrepe, ki sami ne omogočajo celostnega ohranjanja dediščine.

Spremembi naslova je prilagojena tudi terminologija v zakonu.

b) Splošne določbe

Zakon uvaja posodobljeno terminologijo, ki je bolj jasna in omogoča lažje razumevanje zakonskih institutov za uporabnika. Z zakonom se uvaja tudi nekatera nova temeljna načela, ki jih ZVKD-1 ni vseboval in ki so bila podrobneje predstavljena v podpoglavju »2.2. Načela«. Načela poudarjajo družbeno solidarnost, sodelovanje in medsebojno spoštovanje različnih kultur pri varovanju dediščine ter stremijo k razumevanju dediščine kot vira družbenega napredka. Načela tudi posebej izpostavljajo, da je dediščina dragocena, kar terja previdnost pri poseganju vanjo.

Pomembna sprememba, ki jo prinaša zakon, je tudi prenovljena opredelitev nepremične in premične dediščine, ki je opredeljena kot stvar, ki ima lastnosti dediščine. To pomeni, da vpis v Register ni več konstitutivni pogoj za nastop posledic, ki jih v zvezi z varstvom dediščine določa zakon.

c) Vzpostavitev varstva

Vzpostavitev varstva dediščine je v ločeno urejena za nepremično in premično dediščino, arheološke ostaline in nesnovno dediščino.

Varstvo nepremične dediščine

Varstvo nepremične dediščine v zakonu v večji meri sledi ureditvi v ZVKD-1. Pri tem zakon uvaja spremembe predvsem na področju digitalizacije, s katerimi se zasleduje enostavnejše poslovanje oziroma občevanje z Zavodom in drugimi pristojnimi organizacijami v postopkih vzpostavitve (posebnega) varstva nepremične dediščine. Zakon omogoča udeležencem postopka razglasitve spomenika poslovanje v elektronski obliki. Pobuda za razglasitev spomenika se bo lahko vložila v elektronski obliki preko Informacijskega sistema ali (tako kot doslej) v fizični obliki oziroma po pošti. Zavod bo imel v skladu z zakonom obveznost priprave predloga za razglasitev spomenika v Informacijskem sistemu. Uporaba Informacijskega sistema pa za javnost ne bo obvezna, saj vsi udeleženci v teh postopkih nimajo dostopa do Informacijskega sistema oziroma do njega ne znajo dostopati. Za spomenike lokalnega pomena se bo lahko uporabljal tudi občinski informacijski sistem.

Seznanitev lastnika dediščine s predlogom razglasitve spomenika bo še naprej potekala z individualno seznanitvijo po pošti ali v izjemnih primerih z javnim naznanilom. Javna obravnava se bo lahko opravila preko spleta, kjer bodo dostopna tudi gradiva za razglasitev spomenika. Javnost, vključno z lastniki, bo lahko svoje mnenje oddala v Informacijskem sistemu ali še naprej v fizični obliki, in sicer po pošti ali osebno. Zakon nadalje omogoča, da se lastnika v pozivu, da v predvidenem roku poda svoje mnenje glede razglasitve spomenika, usmeri na relevantna gradiva, objavljena na spletu, pri čemer bodo ta še vedno dostopna v fizični obliki na lokaciji območne enote Zavoda, ki je razglasitev predlagala, oziroma na lokaciji občine.

Varstvo premične dediščine

Ureditev varstva premične dediščine se bistveno spreminja, saj je v skladu z zakonom vzpostavitev varstva premične dediščine vezana na status nacionalnega bogastva in ne več na status premičnega spomenika, kot ga določa ZVKD-1. V skladu z novo ureditvijo pridobi premična dediščina status nacionalnega bogastva po samem zakonu, če izpolnjuje zakonsko določene pogoje (sodi v eno od kategorij, določenih v zakonu). Zakon nadalje vzpostavlja tudi posebno kategorijo premične kulturne dediščine, in sicer »predmete in zbirke posebnega pomena«, ki imajo za Slovenijo družbeni pomen, in s tem omogoča vzpostavitev varstvenega režima na premični dediščini v lasti oseb zasebnega prava, če te s tem soglašajo.

Arheološke ostaline

Varstvo arheoloških ostalin se zagotavlja v posebnem oddelku poglavja. Arheološke ostaline so deležne varstva na podlagi samega zakona, pri čemer ima Zavod pristojnost izdaje ukrepov za zagotovitev varstva arheoloških ostalin do oprave predhodne arheološke raziskave. V zakonu je opredeljena tudi javna služba varstva na področju preventivne arheologije, ki jo opravlja Zavod, v preostalem delu je izvedba raziskav arheoloških ostalin prepuščena tržnim dejavnikom, pri čemer pa morajo njihovi izvajalci izpolnjevati zakonsko določene pogoje. Ureditev varstva arheoloških ostalin v zakonu je tako – v primerjavi z veljavno ureditvijo v ZVKD-1 – preglednejša za naslovnike pravnih norm, poleg tega pa predvideva višnjo stopnjo njihovega varstva.

Nesnovna dediščina

Zakon področje nesnovne dediščine ureja podrobneje od ZVKD-1. Vzpostavitev varstva nesnovne dediščine je za razliko od snovne dediščine zagotovljena z vpisom praks, predstavitev, izrazov, znanja in veščin (v nadaljnjem besedilu: nesnovne dediščine) v register nesnovne dediščine in evidentiranjem njihovih nosilcev. Mehanizem razglašanja nesnovne dediščine za kulturni spomenik (nesnovno dediščino posebnega pomena) se ukinja, saj v stroki ni bil sprejet in ni sledil mednarodnim načelom, zato se v praksi ni izvajal in ni zaživel na terenu. Vpis nesnovne dediščine v register nesnovne dediščine je tako konstitutiven pogoj za nastop posledic. Dodatno zakon predvideva, da se v register nesnovne dediščine lahko vpiše tudi ogrožena dediščina. Z namenom deljenja dobrih izkušenj, pristopov in

primerov varstva nesnovne dediščine se v zakonu vzpostavlja tudi nov institut dobrih praks, ki bodo vpisane na javno dostopen seznam dobrih praks. Z zakonom se uveljavlja visoka raven varovanja nesnovne dediščine ob upoštevanju specifičnosti njenega varstva in sodelovanja z nosilci.

d) Varstvo dediščine v planih

Zakon ureja varstvo dediščine v planih, strokovne podlage za varstvo dediščine v prostoru ter uvaja strokovna izhodišča za vrednotenje dediščine v prostoru. Ohranja konservatorski načrt za prenovo.

Predlog zakona uvaja tudi posebno ureditev varstva dediščine, ki je vpisana na Seznam svetovne dediščine ali Seznam svetovne dediščine v nevarnosti iz 11. člena Konvencije. V postopku priprave plana ali graditve, katerega izvedba bo lahko pomembno vplivala na svetovno dediščino, njeno vplivno območje ali njeno širše vplivno območje, bo treba vselej izvesti presojo vplivov na dediščino. Pri tem se upoštevajo smernice in metodologija za presojo vplivov na svetovno dediščino.

e) Varstvo dediščine v izrednih razmerah

Zakon uvaja posebno poglavje, ki je namenjeno ukrepom varstvu dediščine pred naravnimi nesrečami in oboroženimi spopadi (izredne razmere). Zakon med drugim določa dolžno preventivno in aktivno ravnanje subjektov varstva dediščine, vzpostavlja pravno podlago sprejemanje začasnih ukrepov varstva dediščine, s katerimi se lahko poseže v pravice in obveznosti pravnih in fizičnih oseb, ter omogoča namenitev javnih sredstev za financiranje odprave posledic izrednih razmer na dediščini, če sredstva niso bila zagotovljena v skladu s predpisi, ki urejajo odpravo posledic škode zaradi izrednih razmer.

f) Lastništvo, omejitve in ravnanje z dediščino

Zakon ureditve lastništva dediščine in omejitve pravic na dediščini ne spreminja bistveno, uvaja pa nekatere nove institute, s katerimi se zasleduje višja raven varovanja dediščine. Med drugim prepoved oglaševanja na spomenikih in varstvenih območjih dediščine z nekaterimi izjemami in predkupno pravico države na premični dediščini s statusom nacionalnega bogastva.

g) Posegi

Zakon uvaja preglednejšo ureditev raziskav dediščine in raziskav arheoloških ostalin ter na zakonski ravni določa pogoje, ki jih morajo izpolnjevati izvajalci raziskav arheoloških ostalin. Ohranja institut odstranitve arheološke ostaline ali dediščine in ureja izravnalni ukrep. Preostala ureditev (izdajanja) kulturnovarstvenih soglasij za poseg v dediščino se v bistvenem ne spreminja od ureditve v ZVKD-1. Z vidika spodbujanja digitalizacije v postopkih varstva in uvedbe Informacijskega sistema pa zakon uvaja možnost vložitve vloge za izdajo kulturnovarstvenega soglasja elektronsko v Informacijskem sistemu.

h) Upravljanje spomenikov

Zakon uvaja vsebinsko opredelitev dejavnosti, ki obsegajo upravljanje spomenikov. Nadalje uvaja tudi možnost države ali občine, da določi, da javni zavod opravlja javno službo upravljanja za spomenik državnega ali lokalnega pomena.

Zakon predvideva tudi možnost oddaje spomenika v najem osebi zasebnega prava pod tržno vrednostjo najemnine, če se s tem:

- izboljša ohranitev, javna dostopnost in upravljanje spomenika,
- uresničuje javni interes na področju varstva dediščine ali
- zavarujejo vrednosti dediščine, ki utemeljujejo razglasitev dediščine za spomenik.

i) Trgovanje, uvoz, izvoz in vračanje

Zakon v ureditev trgovanja z dediščino ne posega bistveno, uvaja pa obvezen vpis trgovcev z dediščino (v nadaljnjem besedilu: trgovec) v razvid trgovcev, ki ga vodi ministrstvo. Uvaja tudi strožje standarde skrbnosti pri opravljanju te dejavnosti, saj določa, da mora trgovec ravnati z dolžno skrbnostjo, ki jo zakon opredeljuje v 4. členu, in razširja pojasnilno dolžnost trgovca.

Zakon uvoz in vnos dediščine usklajuje z Uredbo (EU) 2019/880 Evropskega parlamenta in sveta z dne 17. aprila 2019 o vnosu in uvozu predmetov kulturne dediščine (UL L št. 151 z dne 7. 6. 2019, str. 1; v nadaljnjem besedilu: Uredba EU 2019/880) ter ju pogojuje z dovoljenjem ministra, če v Uredbi EU 2019/880 ni določeno drugače. Ureditev izvoza in iznosa dediščine ter vračanja dediščine se v bistvenem ne spreminja od veljavne ureditve v ZVKD-1 in je skladna z Uredbo Sveta (ES) št. 116/2009 z dne 18. decembra 2008 o izvozu predmetov kulturne dediščine (Kodificirana različica) (UL L št. 39 z dne 10. 2. 2009, str. 1; v nadaljnjem besedilu: Uredba Sveta (ES) št. 116/2009).

Postopki vračanja ostajajo v zakonu v bistvenem enako urejeni, kot so v ZVKD-1.

j) Imuniteta in jamstvo za povračilo škode

Zakon ureja možnost podelitve imunitete pred zasegom (tuje) dediščine, ki se podeli tuji pravni osebi javnega prava za (tuje) dediščino, ki jo ima ta v posesti kot lastnik ali na drugi zakoniti podlagi. Imuniteto pred zasegom lahko podeli minister v primeru posoje dediščine zaradi njenega razstavljanja v muzejih v Sloveniji. Imuniteta pred zasegom preprečuje izvedbo kateregakoli ukrepa v civilnem sodnem postopku ali v upravnem postopku, ki bi preprečeval ali omejeval razpolaganje s predmetom imunitete. Gre za ukrep, ki omogoča mobilnost kulturnih dobrin za namene razstavljanja, saj jih varuje pred zasegom ob njihovi posoji za razstavo v Sloveniji. S tem se Slovenija pridružuje številnim drugim evropskim državam (npr. Avstriji, Franciji in Združenemu Kraljestvu), ki takšen institut že poznajo in ga v praksi tudi redoma uveljavljajo. Uvedba tega instituta povečuje možnost razstavljanja predmetov (tuje) kulture dediščine, nadalje in tesneje integrira Slovenijo v (mednarodni) kulturni prostor ter omogoča prelivanje znanja in izkušenj v Slovenijo in s tem krepi domač kulturni prostor.

Poleg imunitete pred zasegom zakon ureja tudi možnost jamstva za povračilo neposredne materialne škode lastnikom ali upravljavcem (tuje) dediščine v primeru odtujitve ali poškodovanja teh predmetov, ki so razstavljeni na začasni razstavi v muzeju v Sloveniji (tuji predmeti) ali v tujini (slovenski predmeti). Vlada lahko izdaj jamstvo v primerih, ko slovenska pravna oseba javnega prava posoja predmete za razstavo v tujini ali ko si muzej izposodi predmete iz tujine za razstavo v Sloveniji. Jamstvo se podeli s sklepom Vlade in je nepreklicno ter brezpogojno.

Instituta imunitete pred zasegom in jamstva za povračilo škode predstavljata novost v slovenskem pravnem sistemu. V zakon sta vključena, saj je ustrezna ureditev navedenih institutov ključna za spodbujanje mednarodnega posojanja (tuje) dediščine, ki spodbuja strpnost, prav tako pa širi spoznanja o varstvu dediščine. Slednje je poudarjeno tudi v Resoluciji o NPK in Nacionalni strategiji.

k) Svet za kulturno dediščino

Zakon uvaja Svet kot strokovno posvetovalno telo ministra na področju varovanja dediščine. Sestavljajo ga strokovnjakinje in strokovnjaki (v nadaljnjem besedilu: strokovnjaki), ki jih minister imenuje na predlog različnih deležnikov (npr. strokovna združenja, zbornice, visokošolske in raziskovalne organizacije ter nevladne organizacije). Strokovnjaki bodo v okviru Sveta podajali strokovna mnenja, predloge in povezovali tudi sorodna področja (arhivsko in knjižnično).

l) Zavod za varstvo kulturne dediščine

Zakon ureja organiziranost Zavoda na območne enote, Restavratorski center in Center za preventivno arheologijo (v nadaljnjem besedilu: organizacijske enote), z namenom transparentno organiziranega in strokovno opravljanja zakonskih nalog javne službe na svojem območju. Vsaka organizacijska enota ima vodjo, ki organizira in vodi delo ter poslovanje in je odgovorna za strokovnost dela.

Zakon podrobneje ureja javno službo varstva nepremične dediščine v skladu z novo organiziranostjo Zavoda in opredeljenimi strateškimi oziroma izvedbenimi dokumenti. Z zakonom se ustrezneje in podrobneje ureja možnost Zavoda za opravljanje tržne dejavnosti poleg dejavnosti javne službe. Zavod lahko tržno dejavnost opravlja zgolj, če gre za dejavnosti, povezane z dejavnostmi javne službe, ki so v zakonu taksativno našteje, pri čemer mora biti tržna dejavnost jasno razmejena od opravljanja javne službe in ne sme posegati v zmožnost Zavoda za opravljanje javne službe. Zakon določa, da se obseg tržne dejavnosti določi s soglasjem ministra.

m) Muzejska dejavnost

Z zakonom se posodablja opredelitev muzeja v skladu z definicijo ICOM-a iz leta 2022. Zaradi potrebe po sistematični ureditvi muzejev in muzejske dejavnosti v pravnem redu so muzeji celovito urejeni v posebnem poglavju zakona. Zakon muzeje glede na ustanovitelja ločuje na (i) državne muzeje, ki jih ustanovi država za opravljanje državne javne službe, (ii) občinske muzeje, ki jih ustanovijo občina ali več občin, in (iii) zasebne muzeje, ki jih ustanovijo fizične ali pravne osebe zasebnega prava v obliki zavoda. Muzeji, ki izpolnjujejo zakonske pogoje, se lahko vpišejo v razvid muzejev, kar predstavlja pogoj za pridobitev statusa muzeja in nekaterih drugih možnosti sofinanciranja.

Zakon ponovno uvaja mrežo slovenskih muzejev, s katero se zagotavlja stabilno in kakovostno izvajanje državne javne službe muzejev na območju Slovenije. Sestavljajo jo državni muzeji, občinski in zasebni muzeji s pooblastilom. Slednji bodo lahko pridobili pooblastilo za opravljanje javne državne službe muzejev, če te ne bo mogoče zagotoviti z državnimi in občinskimi muzeji. Pooblastilo za opravljanje javne državne službe muzejev bo podeljeno po postopku javnega razpisa, s čimer se zagotavlja pošten in konkurenčen postopek izbire. Financiranje občinskih muzejev s strani države ostaja v predlogu zakona nespremenjeno, in sicer je omejeno na največ 80 odstotkov vseh stroškov muzeja.

Zakon uvaja tudi lokalno javno službo muzejev, za katero je predvideno, da bo v celoti financirana s strani občin in bo pomembno dopolnjevala javno službo in delovanje muzejev v njihovem okolju in za lokalno skupnost.

n) Koordinator varstva nesnovne dediščine

Zakon v bistvenem ne spreminja ureditve koordinatorja državne javne službe varstva nesnovne dediščine, kot se izvaja v praksi. Zaradi pomena varstva nesnovne dediščine pa ga ureja v ločenem poglavju in ga natančneje določa.

o) Nevladne organizacije in prostovoljci

Zakon ne spreminja temeljne ureditve pogojev za pridobitev statusa nevladne organizacije v javnem interesu na področju varstva dediščine, posodobljena je ureditev opravljanja prostovoljskega dela. Zakon pri spremembah sledi praksi.

p) Strokovno delo

Zakon v bistvenem ne spreminja ureditve strokovnega dela, ki velja za strokovne delavce v javni službi varstva. Ureja tudi izpopolnjevanje za delo v varstvu, po katerem posameznik pridobi potrdilo, ki je lahko pogoj za zaposlitev ali pridobitev strokovnega naziva.

q) Financiranje, nadomestila in olajšave

Zakon vse določbe glede financiranja, nadomestil in olajšav na področju varstva dediščine ureja v enem poglavju, kar prispeva k preglednosti ureditve. Pri tem ne odstopa bistveno od ureditve financiranja, nadomestil in olajšav v ZVKD-1.

r) Zbirke podatkov

Z zakonom se uvaja Informacijski sistem, ki ga za opravljanje nalog državne javne službe varstva dediščine, podpora občinam ter za omogočanje elektronskega poslovanja na področju varstva dediščine, vodi ministrstvo. S tem se uresničuje cilj digitalizacije sistemov varstva dediščine. Elektronsko poslovanje omogoča lažje vodenje, vzdrževanje in povezovanje podatkov, ki so relevantni za varstvo dediščine. Moderniziran sistem varstva dediščine prav tako zasleduje namen enostavnejšega dostopanja do podatkov in zagotavljanja njihove varnosti.

Za potrebe varstva dediščine zakon predvideva obdelavo osebnih podatkov.⁸ Pri tem so zaradi preglednosti vsi registri in evidence, ki jih uvaja zakon, urejeni v enotnem poglavju. Obdelava osebnih

⁸ Obdelava osebnih podatkov je definirana v Splošni uredbi o varstvu osebnih podatkov kot vsako dejanje ali niz dejanj, ki se izvaja v zvezi z osebnimi podatki ali nizi osebnih podatkov z avtomatiziranimi

podatkov v zakonu je skladna z drugim odstavkom 38. člena Ustave in z Uredbo (EU) 2016/679 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 27. aprila 2016 o varstvu posameznikov pri obdelavi osebnih podatkov in o prostem pretoku takih podatkov ter o razveljavitvi Direktive 95/46/ES (UL L 119, 4. 5. 2016, str. 1; v nadaljnjem besedilu: Splošna uredba), in sicer podlago za obdelavo podatkov določa oziroma predstavlja zakon, ki tudi izrecno opredeljuje in konkretizira vrsto osebnih podatkov, ki se obdelujejo, namen obdelave osebnih podatkov, kategorijo posameznikov, na katere se osebni podatki nanašajo, upravljavca osebnih podatkov, osebe, ki lahko do osebnih podatkov dostopajo ter rok hrambe osebnih podatkov. Prav tako opredeljuje nadzor nad obdelovanjem osebnih podatkov in varstvo tajnosti osebnih podatkov.

r) Nadzorstvo

Zakon v bistvenem ne spreminja ureditve nadzorstva.

s) Kazenske določbe

Zakon v bistvenem ne spreminja ureditve kazenskih določb.

r) Prehodne in končne določbe

S prehodnimi in končnimi določbami se ureja prehod na novo ureditev, prenehanje veljavnosti ZVKD-1 in na njegovi podlagi sprejetih podzakonskih aktov ter začetek veljavnosti zakona. Hkrati se podaljšuje uporabo ZVKD-1, saj je treba za začetek uporabe zakona sprejeti številne podzakonske akte.

3. OCENA FINANČNIH POSLEDIC PREDLOGA ZAKONA NA DRŽAVNI PRORAČUN IN DRUGA JAVNA FINANČNA SREDSTVA

Sredstva za uveljavitev zakona so zagotovljena v državnem proračunu, namenjenem kulturi, v letih 2025-2026.

4. PRIKAZ UREDITVE V DRUGIH PRAVNIH SISTEMIH IN PRILAGOJENOSTI PREDLAGANE UREDITVE PRAVU EVROPSKE UNIJE

4.1 Prikaz ureditve v pravnem redu Evropske unije

Zakon ustrezno prenaša Direktivo 2005/36/ES in Uredbo (EU) 2019/880, kot je bilo že podrobneje pojasnjeno v pod poglavju »2.3. Poglavitne rešitve predloga zakona«.

4.2 Prikaz ureditve v najmanj treh pravnih sistemih držav članic Evropske unije

Ureditev varstva dediščine je izrazito družbeno, kulturno in zgodovinsko pogojena. Upošteva se navedeno se (zakonska) ureditev varstva dediščine med državami članicami EU močno razlikuje in izhaja zlasti iz njihove preteklosti ter zgodovinskega načina urejanja in dojemanja dediščine. Z drugimi besedami, države članice EU urejajo področje varstva dediščine neenotno. Nekatere dediščino varujejo v več različnih zakonih, ki urejajo različne vidike in institucije varstva (npr. uvoz in izvoz dediščine, muzejska dejavnost, knjižnična dejavnost itd.), medtem ko druge združujejo vidike varstva dediščine v obsežnejših krovnih zakonih. Slednje prepoznavajo pomen enovitega varstva dediščine, ki omogoča združevanje tistih vidikov varstva, ki so različnim vrstam dediščine (npr. nepremični in premični dediščini) in različnim institucijam varstva dediščine (npr. vsem javnim zavodom) skupni.

V Sloveniji je varstvo dediščine urejeno v ZVKD-1. ZVKD-1 enotno ureja varstvene režime vseh oblik dediščine, posege v dediščino in javno službo varstva dediščine in institucije, ki so z varstvom dediščine povezane. Med slednje se uvrščajo tudi muzeji kot izvajalci javne službe varstva premične dediščine. Ureditev muzejev je tako integralni del ZVKD-1. Smiselno enako sta varstvo kulturne dediščine urejala tudi Zakon o varstvu kulturne dediščine (Uradni list RS, št. 7/99, 110/02 – ZGO-1, 126/03 – ZVPOPKD in 16/08 – ZVKD-1; v nadaljnjem besedilu: ZVKD) in Zakon o naravni in kulturni dediščini (Uradni list SRS, št. 1/81, 42/, Uradni list RS, št. 26/92, 75/94 – ZUJIPK, 7/99 – ZVKD in 56/99 – ZON; v nadaljnjem

sredstvi ali brez njih, kot je zbiranje, beleženje, urejanje, uporaba, razkritje s posredovanjem, razširjanje ali drugačno omogočanje dostopa.

besedilu: ZNKD). Razlog za takšno odločitev še v okviru Socialistične Republike Slovenije je bila predvsem želja po naprednejši ureditvi varstva (premične) dediščine s ciljem zagotavljanja njenega celostnega ohranjanja v primerjavi s predhodno ureditvijo, ki je varstvo dediščine urejala v več ločenih zakonih. Upošteva vse navedeno zakon zato v celoti vztraja pri enovitem varstvu dediščine.

Zakon ne odstopa od systemskega pristopa k varstvu dediščine, ki izhaja iz ZNKD, ZVKD in ZVKD-1. Muzejska dejavnost je zato urejena v posebnem poglavju zakona, kar omogoča njeno ustrezno (podrobnejšo in zaokroženo) obravnavo, a še vedno znotraj enovitega (krovnega) zakona. V postopku priprave zakona je bilo ocenjeno, da je v slovenskem prostoru ohranitev ureditve muzejske dejavnosti v predlogu zakona kot krovnem zakonu na področju varovanja dediščine smiselno in primerno ter zgodovinsko upravičeno. Muzejska dejavnost je namreč na območju Slovenije v večji meri urejena kot javna (državna ali lokalna) služba, kar kaže na neločljivo povezanost med muzejsko dejavnostjo in dediščino, katere varovanje je v javnem interesu. To je predvsem posledica zgodovinsko pogojenega več desetletnega prepletanja muzejske dejavnosti in javne službe varstva dediščine. Z drugimi besedami, muzeji so pomemben in nepogrešljiv del javne službe varstva dediščine, njihovo delovanje vsebinsko povezuje vsa področja dediščine (snovno in nesnovno). Še več, s svojim delovanjem bistveno dopolnjujejo in nadgrajujejo uveljavljeni sistem varstva, ki je v preteklosti temeljil predvsem na strokovnjakih in strokovnih institucijah, bil manj odprt za sodelovanje javnosti in odziven na potrebe lokalnega okolja ali skupnosti. Koherentna ureditev javne službe varstva dediščine v enovitem (krovnem) zakonu omogoča tudi učinkovito varstvo, ki je v javnem interesu in mora biti primarno vodilo pri zakonskem urejanju. Ureditev muzejske dejavnosti v enovitem zakonu nikakor ne pomeni, da je zaradi tega obravnavana manj celovito oziroma podrejena drugim institutom varstva dediščine. To nenazadnje izhaja tudi iz sistematike zakona, ki muzejsko dejavnost obravnava v posebnem in obsežnem (ločenem) poglavju. S tem jasno, podrobno in transparentno ureja opravljanje te dejavnosti v Sloveniji, a jo hkrati ohranja znotraj enovitega (krovnega) zakona, ki ureja varovanje kulturne dediščine z vsemi njenimi deležniki.

a) Splošna ureditev

Avstrija

Avstrija ureja področje varstva dediščine v zveznih Zakonu o kulturni dediščini in Zakonu o muzejih.

Avstrijski zvezni Zakon o kulturni dediščini varuje nepremične in premične predmete, ki jih je ustvaril človek in ki so zgodovinskega, umetniškega ali drugega kulturnega pomena, če je zaradi tega pomena njihovo ohranjanje v javnem interesu. Zgodovinski, umetniški ali drug kulturni pomen lahko izhaja iz predmetov samih ali pa iz njihovega odnosa do drugih predmetov oziroma njihove lokacije glede na druge predmete. Zakon o vseh vrstah dediščine govori kot o spomenikih, ki jih ločuje na nepremične spomenike, premične spomenike, posebej pa ureja arheološke ostaline.

Estonija

Estonija ureja področje varstva dediščine v Zakonu o kulturni dediščini, Zakonu o uvozu in izvozu kulturne dediščine in Zakonu o muzejih.

Zakon o kulturni dediščini spomenik kot predmet varstva definira kot premično ali nepremično stvar, njen del ali celovito skupino stvari pod državno zaščito, ki imajo zgodovinsko, arheološko, etnografsko, urbanistično, arhitekturno, umetniško ali znanstveno vrednost, vrednost za zgodovino religij ali drugo kulturno vrednost. Spomeniki se torej delijo na nepremične in premične, posebej pa zakon ureja arheološke ostaline, najdbe in najdišča pod poglavjem z naslovom »Najdbe kulturne vrednosti«.

Portugalska

Portugalska ureja področje varstva dediščine v Zakonu o kulturni dediščini in Zakonu o muzejih.

Portugalska dediščina je po Zakonu o kulturni dediščini sestavljena iz vseh opredmetenih in neopredmetenih sredstev, ki zaradi svoje priznane vrednosti veljajo za pomembna za trajnost in identiteto portugalske kulture skozi čas. Dediščina je smiselno ločena glede na delitev stvari na nepremične in premične, zaradi česar jih zakon ureja ločeno. Posebno poglavje je namenjeno ureditvi arheološke dediščine.

b) Lastništvo dediščine in omejitve pravic

Avstrija

Omejitve lastninske pravice na dediščini se kažejo predvsem prek omejitev prenosa lastninske pravice, tako znotraj meja Avstrije kot tudi mednarodno. Za prodajo ali obremenitev posameznih predmetov iz zbirke je potrebno pisno dovoljenje Zveznega urada za spomenike, če je Zvezni urad za spomenike to zbirko uvrstil pod spomeniško varstvo kot celoto. Odtujitev ali obremenitev brez tega dovoljenja je prepovedana in neveljavna. Prav tako se izvršba na posamezne predmete takšne zbirke na zahtevo Zveznega urada za spomenike prekine. Splošna omejitev lastninske pravice izhaja tudi iz dolžnosti lastnika dediščine vzdrževati dediščino in vzdržati se dejanj, ki bi dediščino lahko poškodovala ali jo uničila.

Estonija

Estonija omejuje lastninsko pravico na dediščini med drugim z omejevanjem posegov v njen zunanji izgled. Na nepremičnih spomenikih in varovanih območjih dediščine so tako brez dovoljenja pristojnega organa prepovedane spremembe na strehi in fasadah objektov, spremembe videza spomenika ali gradnje, vključno s spremembami barvne sheme ter premestitvijo podrobnosti strukturnih elementov. Prepovedano je tudi dodajanje predmetov na spomenike ali varovana območja dediščine, ki škodijo in spreminjajo njihov videz, vključno s premičnimi predmeti, kot so kioski, mediji in oglasi. Glede omejitev izvoza dediščine je skladno s posebnim zakonom, ki ureja uvoz, izvoz in transport dediščine, mogoče spomenik ali predmet pod začasno zaščito iz države odnesti ali izvoziti le začasno. Država ima tudi predkupno pravico ob morebitnem prenosu lastninske pravice na premičnem spomeniku. Država in samoupravna lokalna skupnost pa imata predkupno pravico pri prenosu lastninske pravice na nepremičnini, na kateri leži nepremični spomenik.

Portugalska

Portugalska pozna omejitve lastninske pravice na dediščini, zlasti pri omejevanju prenosa lastninske pravice na dediščini. Posli, opravljeni na portugalskem ozemlju s premičnimi predmeti dediščine so nični, če so opravljeni v nasprotju z določbami nacionalne zakonodaje, ki ureja njihovo odtujitev ali izvoz. Portugalski sistem varstva dediščine pozna predkupno pravico. Muzeji v portugalski mreži muzejev imajo tako predkupno pravico v primeru sodne prodaje ali dražbe kulturnih dobrin, ne glede na njihovo razvrstitev v nacionalni ureditvi.

c) Imuniteta in jamstvo za povračilo škode

Avstrija

Tuji predmeti dediščine, ki so v Avstrijo uvoženi za potrebe razstave, ki je v javnem interesu, lahko uživajo imuniteto. To določajo pravila o varstvu pred zasegom, v skladu s katerim lahko pristojno ministrstvo tuji dediščini podeli začasno imuniteto na predlog avstrijskega muzeja, ki organizira razstavo. Imuniteta se lahko podeli tujim predmetom dediščine v lasti druge države ali tujih zasebnih subjektov. Varstvo pred zasegom lahko traja samo za čas razstave, ko je s tem namenom predmet v enem od avstrijskih zveznih muzejev (to so muzeji, s katerimi upravlja država). Institut imunitete preprečuje kakršnokoli uveljavljanje pravic tretjih oseb zoper tujo dediščino, s katero bi se preprečila njena vrnitev v izvorno državo. Institut imunitete je urejen v posebnem zakonu.

Estonija

Estonija je podpisnica konvencije Združenih narodov o imuniteti dediščine, ki se v državo uvozi za potrebečasne razstave, ni pa tega besedila prenesla v Zakon o varstvu kulturne dediščine. Na splošno pa za izterjavo muzejskih zbirk in muzejskih predmetov, ki jih zbirke vsebujejo, vseeno veljajo določene omejitve. Določene so v Zakonu o postopku izvršbe.

Nadalje Zakon o muzejih ureja jamstva za škodo, ki lahko nastane na dediščini oziroma v zvezi z njo. Odškodnina lahko krije škodo zaradi poškodovanja, uničenja ali izgube:

- predmeta večje umetniške ali zgodovinske vrednosti ali sklopa takšnih predmetov na razstavi tuje institucije ali osebe, ki je na ogled v državnem muzeju ali muzeju, ki ga je kot ustanovo ustanovila država ali
- muzejskega predmeta ali predmetov, ki so vključeni v nacionalno muzejsko zbirko, razstavljenih v tujini (t. i. izhodna razstava).

Odškodnina za škodo na izhodni razstavi lahko krije škodo, nastalo od trenutka, ko je muzejski predmet ali so predmeti, ki so vključeni v nacionalno muzejsko zbirko, izročeni prevozniku v Estoniji, do trenutka, ko prevoznik izroči te predmete državnemu muzeju ali državni muzejski ustanovi za vrnitev v Estonijo. Odškodnina krije stroške obnove ali nadomestitve teh predmetov, če jih je mogoče obnoviti ali nadomestiti, ali znesek, za katerega se je v primeru poškodbe, uničenja ali izgube muzejskega predmeta ali predmetov, ki so vključeni v nacionalno muzejsko zbirko, zmanjšala skupna finančno ocenljiva vrednost izhodne razstave, če obnova ali nadomestitev teh predmetov ni mogoča. V primeručasne razstave predmeta večje umetniške ali zgodovinske vrednosti ali sklopa takšnih predmetov, lahko državni muzej in muzej, ki uporablja muzejsko zbirko v državni lasti, od države zahteva odškodnino za kritje neposredne materialne škode, ki jo je utrpel lastnik razstave.

d) Institucije, podobne Svetu za kulturno dediščino

Avstrija

V avstrijskem sistemu varstva kulturne dediščine deluje Svetovalni odbor za spomenike, ki svetuje Zveznemu uradu za spomenike. Člani Svetovalnega odbora za spomenike so predstavniki relevantnih strok, med drugim umetnostne zgodovine, arhitekture, zgodovine in arheologije. Imenuje jih zvezni minister za izobraževanje, umetnost in kulturo za obdobje šestih let. Člani lahko podajajo strokovna mnenja in svetujejo, v postopkih pred sodiščem pa lahko delujejo kot izvedenci.

Estonija

V Estoniji deluje Svet za ohranjanje dediščine, ki je organiziran v sklopu Ministrstva za kulturo. Gre za svetovalno telo, ki ga sestavljajo strokovnjaki s področja varstva dediščine in drugih povezanih strok. Njegova primarna naloga je podajanje mnenj glede interpretacije Zakona o varstvu kulturne dediščine.

Portugalska

Portugalski sistem varstva dediščine pozna združenja za varstvo kulturne dediščine. To so združenja, ustanovljena posebej za spodbujanje varstva in poznavanja kulturne dediščine. Ta združenja sestavljajo svetovalni odbor Portugalskega generalnega direktorata za kulturno dediščino.

e) Muzejska dejavnost

Avstrija

Muzejska dejavnost v Avstriji je urejena v posebnem zveznem Zakonu o muzejih, ki je ločen od Zakona o varstvu kulturne dediščine. Razlog za ločeno obravnavo je v tem, da gre za zvezni zakon, ki ureja samo zvezne muzeje. Ti so v njem tudi poimensko navedeni. Opredeljuje jih kot znanstvene ustanove javnega prava, ki so jim nepremični in premični spomeniki zaupani z namenom opravljanja kulturnopolitičnega in znanstvenega poslanstva. Zvezni muzeji so tako kulturne ustanove, ki zbirajo, ohranjajo, znanstveno obdelujejo in dokumentirajo pričevanja o preteklosti in sedanjosti umetnosti, tehnike, narave in znanosti, ter jih dajejo na voljo javnosti. Ker gre za zvezne muzeje v lasti države, so tudi financirani na zvezni ravni.

Estonija

Estonija ureja muzejsko dejavnost v Zakonu o muzejih. V zakonu je muzej opredeljen kot kulturna in izobraževalna ustanova, ki je odprta za javnost in katere naloga je zbirati, ohranjati, raziskovati in razširjati duhovno in materialno dediščino človeka in njegovega okolja v izobraževalne, znanstvene in izkustvene namene. Muzeji se ločujejo na državne muzeje, državne muzejske ustanove, muzeje pravne osebe javnega prava, občinske muzeje in zasebne muzeje.

Dejavnosti državnega muzeja se primarno financirajo iz državnega proračuna. Sredstva pa državni muzej lahko pridobiva tudi iz dotacij, donacij in plačljivih storitev, povezanih z njegovo dejavnostjo, ki jih lahko opravlja, če ne ovirajo opravljanja njegovih zakonskih nalog. Tudi druge vrste muzejev lahko prejmejo dotacije za delovanje iz državnega proračuna prek pristojnega ministrstva, če:

- dejavnosti muzeja izpolnjujejo zakonske zahteve,
- je predmetno področje muzeja pomembno za nacionalno kulturo,
- je muzej odprt vse leto, zbirka pa je uporabnikom na voljo na zahtevo,
- ima muzej dolgoročni razvojni načrt, vključno z načrtovano uporabo financiranja za poslovanje in finančnim načrtom za naslednja tri leta in
- muzej svojo zbirko dopolnjuje na ciljno usmerjen način, ki temelji na zbirateljskih prizadevanjih muzeja.

Minister, pristojen za področje muzejske dejavnosti, vzpostavi zbirko podatkov muzejev za namen evidentiranja predmetov kulturne dediščine kot muzejskih predmetov, hranjenja zbranih podatkov o muzejskih predmetih, evidentiranja opravljenih postopkov ter za namen brezplačne javne dostopnosti muzejskih predmetov.

Portugalska

Portugalska ureja muzejsko dejavnost v Zakonu o muzejih, ki je ločen od Zakona o varstvu kulturne dediščine. Zakon o muzejih po vrsti ločuje nacionalne (državne) muzeje in občinske muzeje. Naziv nacionalnega muzeja lahko uporabljajo samo tisti muzeji, ki izpolnjujejo določene pogoje ter jih imenuje minister, pristojen za kulturo, ki pridobi obvezno mnenje Sveta muzejev. Naziv občinskega muzeja lahko uporablja samo tisti muzej, ki ga občina pooblasti za uporabo imena. Država, avtonomne regije in občine spodbujajo partnerstva med javnimi in zasebnimi organizacijami za ustanavljanje muzejev.

Uveljavljena je Portugalska muzejska mreža, ki je organizirana kot sistem nekaterih muzejev, ki so akreditirani v skladu z Zakonom o muzejih. Portugalska muzejska mreža temelji na prostovoljnem članstvu, vzpostavlja se postopoma in je namenjena decentralizaciji, posredovanju in sodelovanju med muzeji. Za akreditacijo lahko zaprosi vsak muzej, odvisna pa je od izpolnjevanja določenih zahtev:

- muzej mora izvajati zakonske muzeološke naloge,
- muzej mora imeti dovolj človeških in finančnih virov,
- pravilnik muzeja mora biti odobren in
- muzej mora zagotavljati ustrezen dostop javnosti.

5. PRESOJA POSLEDIC, KI JIH BO IMEL SPREJEM ZAKONA

5.1 Presoja administrativnih posledic

/

5.2 Presoja posledic za okolje, vključno s prostorskimi in varstvenimi vidiki

/

5.3 Presoja posledic za gospodarstvo

/

5.4 Presoja posledic za socialno področje

/

5.5 Presoja posledic za dokumente razvojnega načrtovanja

/

5.6 Presoja posledic na druga področja

Zakon bo imel posledice na področju varstva osebnih podatkov.

Zakon vzpostavlja Informacijski sistem in nove evidence, v okviru katerih se obdelujejo osebni podatki. Za potrebe presoje učinkov zakona na varstvo osebnih podatkov so ključne ocene obsega obdelave, nujnosti in sorazmernosti obdelave, tveganj in varnostnih ukrepov. Predmet presoje so tudi jasnost dokumentiranja postopka in odločitev v zvezi z varstvom osebnih podatkov, transparentnost obdelave in skladnost s predpisi, ki jo urejajo, način izmenjave osebnih podatkov med nosilci obdelave ter ocena ustreznosti obdobja hrambe podatkov.

Osebni podatki se za potrebe dosege ciljev varstva dediščine zbirajo, obdelujejo, shranjujejo in izmenjujejo. Med vire osebnih podatkov spadajo zlasti kataster nepremičnin in zemljiška knjiga ter evidence o davkih. Zakon pa predvideva tudi povezovanje z drugimi zbirkami osebnih podatkov, s katerimi razpolagajo državni organi. Zakon nadalje natančno določa namen obdelave osebnih podatkov, in sicer je namen obdelave podatkov učinkovit sistem varstva dediščine. Pri tem zakon omogoča učinkovitejšo izvedbo teh procesov preko digitalizacije, kar omogoča hitrejšo, natančnejšo in učinkovitejše postopanje v korist naslovnikov zakona. Dejanski dostop do osebnih podatkov je v zakonu urejen skladno s predpisi in se omejuje na potrebe obdelave v konkretnem primeru. Zakon z namenom zagotavljanja čim višje stopnje varstva osebnih podatkov predvideva tudi vzpostavitev t. i. »digitalne sledi« za vsak dostop do osebnih podatkov, ki niso javno objavljeni, s čimer se omogoča sledljivost.

Presoja posledic na varstvo osebnih podatkov terja tudi oceno nujnosti in sorazmernosti obdelave osebnih podatkov. Obdelava osebnih podatkov, kot jo ureja zakon, je nujna za zagotavljanje učinkovitega varstva dediščine. Učinkovitega varstva dediščine namreč ni mogoče doseči brez posedovanja in obdelovanja podatkov o dediščini. Obdelava osebnih podatkov pa je tudi sorazmerna, saj ukrepi niso posplošeni za vsako obdelavo, temveč so prilagojeni okoliščinam konkretnega primerja. Sorazmernost obdelave je namreč odvisna od jasno določenih ciljev varstva dediščine in potrebe po zbiranju določenih kategorij podatkov glede na namen in vrsto varstva dediščine. Zakon tako za vsako zbirko posebej določa, kateri podatki se obdelujejo in kdo lahko do njih dostopa.

Predvidena obdelava osebnih podatkov lahko predstavlja določena tveganja, ki morajo biti predvidena, da se lahko kar najbolj učinkovito omejujejo. Potencialna tveganja vključujejo kršitve režima varstva osebnih podatkov, morebiten nepooblaščen dostop do osebnih podatkov ter njihova zloraba. Da bi bile morebitne nepravilnosti pri obdelavi osebnih podatkov prepoznane, se s strani ministrstva uvaja izobraževanje zaposlenih o korektni obdelavi osebnih podatkov in zaznavi tveganj. Na ta način se bo dosegala ustrezna stopnja zavedanja o pomembnosti pravilnega obdelovanja osebnih podatkov, prav tako pa bo zasledovan cilj večje pozornosti zaposlenih na morebitne kršitve varstva osebnih podatkov. Kot že omenjeno pa se z zakonom vzpostavlja tudi t. i. »digitalna sled«.

Predlog zakona je skladen tudi z zahtevami glede transparentnosti obdelave osebnih podatkov, saj le-to zagotavlja vsem posameznikom, katerih podatki se obdelujejo. Prav tako zakon upošteva usmeritve Informacijskega pooblaščenca glede korektno obdelave osebnih podatkov ter določa vse potrebne mehanizme, ki jih zahteva zakonodaja o varstvu osebnih podatkov.

Izmenjava podatkov med izvajalci javne službe varstva, ministrstvom in drugimi pooblaščenimi organizacijami poteka z namenom, da se v največji meri zagotavlja varstvo dediščine. Izmenjava osebnih podatkov, ki je skladna s predpisi, tako pripomore k prevenciji nepravilnosti na področju varstva dediščine, pa tudi k lažjemu odkrivanju napak in posledičnemu omejevanju škode, ki jo lahko povzročijo.

Obdobje hrambe osebnih podatkov za namene varovanja dediščine neomejeno, saj je treba zagotoviti celostno ohranjanje dediščine za prihodnje generacije. Takšna hramba je skladna z zakonodajo na področju varstva osebnih podatkov.