

KRITIČNI POGLED NA OSNUTEK NOVEGA ZAKONA O SPOMENISKEM VARSTVU

Namen imam obravnavati le nekatera vprašanja spomeniškovarstvene zakonodaje, predvsem tista, ki se mi zdijo zlasti z vidika stroke pomembna za učinkovito varstvo kulturne dediščine. Vprašanja in dileme, ki jih odpiram, se nanašajo na osnutek novega zakona iz junija 1996.

V prispevku govorim le o vprašanjih zakonodaje na področju kulturne dediščine. Pri tem pa se v celoti pridružujem v strokovnih krogih večkrat izraženemu negativnemu mnenju o delitvi strokovne službe na varstvo naravne in varstvo kulturne dediščine, ki je že izpeljana na republiški ravni. Na regionalni ravni služba še vedno enotno deluje, in upam si trditi, da v okviru možnosti dovolj uspešno, tako da bi to pristojne moralo vzpodbuditi k ponovni pretehtani presoji tega vprašanja, preden se reorganizacija oz. delitev službe izvede tudi na regionalni ravni.

Pri prebiranju literature o zgodovini spomeniškovarstvene zakonodaje ugotovimo, da so problemi vseskozi podobni, rešitve pa odvisne od stopnje družbenega razvoja in stopnje razvoja konservatorske stroke. Tudi rešitve, ki jih bo ponudila nova zakonodaja, ne bodo večne, spreminjale se bodo skozi čas, kot so se dosedanje.

S to mislijo želim poudariti pomen ali celo usodnost današnjega trenutka zaradi tega, ker spet spreminjamo zakonodajo na tem področju, še zlasti zato, ker slabe odločitve, zapovedane v zakonu, pokažejo svoje negativne učinke šele čez čas in je njihove posledice težko odpraviti.

Ne bom se spuščala v neplodno razglabljanje, ali so pripravljavci osnutka zakona dovolj pritegnili stroko, ker takoj lahko postavim tudi vprašanje, če je stroka nudila dovolj osnov pri njegovi pripravi. Po moji sodbi na to vprašanje ni enoznačnega odgovora.

PREDMET VARSTVA, VREDNOTENJE DEDIŠČINE

Veljavni zakon precej podrobno opredeljuje predmet varstva po zvrsteh, ki temeljijo na prevladujoči strokovni obravnavi. Celoto pa loči na dediščino

in spomenik kot tisti del dediščine, ki ima posebno kulturno, znanstveno, zgodovinsko ali estetsko vrednost.

Osnutek novega zakona pa na drugi strani uvaja, poleg precej sporne splošne opredelitve, za spomenike še varstvene skupine glede na temeljni varstveni režim. Ta določila so v obravnavi osnutka doživela vrsto pripomb, ki jih ne želim ponavljati podrobno, saj bi morala ta problematika biti predmet poglobljene strokovne obravnave, ki se ji po moje ne bo mogoče izogniti. Poudariti želim le, da lahko zakon temelji le na jasnih, v teoriji in praksi nedvoumno uveljavljenih tērminih. Ker v stroki ni splošno uveljavljene in dosledno upoštevane delitve dediščine na varstvene skupine, je v zakonu možno uveljaviti le splošne formulacije, podrobne pa prepustiti podzakonskim predpisom. Da stroka zakonodajalcu ne more ponuditi jasnih odgovorov na ta vprašanja, ji seveda ni v čast, je pa to posledica večkrat poudarjenega dejstva, da nimamo strokovnega vrha, ki se bi ukvarjal tudi s to problematiko.

Opozoriti je treba tudi na problem vrednotenja dediščine, njeno kategorizacijo itd. V praksi je vseskozi prisotna tendenca po razvrščanju dediščine oz. spomenikov po njihovi vrednosti, kar se kaže v raznih seznamih »najpomembnejših« spomenikov ali kakorkoli smo jim je že rekli v posameznih obdobjih. Lastnosti, ki neki predmet ali objekt ali območje uvrščajo med kulturno dediščino, oz. lastnosti, ki dediščino opredeljujejo za kulturni spomenik, so stvar strokovne presoje, torej strokovna kategorija. Akt o razglasitvi pa je pravna kategorija. Spomenik ima svoje lastnosti oz. vrednost ne glede na to, če se bo ali ne pristojna skupnost odločila, da mu bo podelila zaščitni pravni status.

Vrednotenje dediščine je torej strokovno vprašanje, zato niso sprejemljive take nove zakonske rešitve, ki bi kategorizacijo spomenikov uvajale skozi akt o razglasitvi (npr. republiške, lokalne spomenike itd.). Jasno pa je, da se družba vsakič odloča, kateremu delu dediščine bo pri obnavljanju dala prednost tako glede na splošna družbena spoznanja kot na vsakokratne materialne možnosti.

SKRB DRŽAVE ZA DEDIŠČINO

V zakonu o kulturni dediščini gotovo ni mogoče natančno opredeliti vseh možnosti, ki jih država nudi dediščini oz. njenim lastnikom pri vzdrževanju in obnavljanju (npr. raznih davčnih in drugih olajšav, kreditov, subvencij itd.). Zakon pa bi vendar moral nedvoumno opredeliti dolžnost države na tem področju ne glede na lastninsko pripadnost spomenika in vsebovati obvezo, da se to vprašanje uredi v drugih zakonih. Pri tem seveda izhajam

iz predpostavke, da je v naši družbi obče sprejeto spoznanje, da je naša bogata kulturna dediščina ena izmed prednosti za nadaljnji razvoj Slovenije.

Zato je tudi zakonska obveza v predlaganem osnutku, da je treba ustanoviti javne sklade za nepremično dediščino, ki je javna lastnina države oz. lokalnih skupnosti, sicer potrebna, vendar preozka rešitev.

Ena od temeljnih obvez države, ki mora biti razvidna tudi iz zakona, je zagotovitev strokovne obravnave dediščine. Pri tem ni mogoče iti korak nazaj od določila starega, še veljavnega zakona, da ima lastnik spomenika pravico do brezplačnega strokovnega nasveta, ampak ga je treba upoštevati za dediščino kot celoto. Strokovni nasvet mora obsegati celovite strokovne osnove, potrebne za poseg v dediščino, od osnovnih izhodišč do konservatorskega programa. Na določila v predlogu novega zakona, ki zadevajo ta vprašanja, npr. stroški predhodnih raziskav itd., smo dali zakonodajalcu konkretne pripombe in vprašanja, saj takšna, kot so navedena v osnutku, niso sprejemljiva.

Ker praksa na tem področju ni povsem usklajena, niti ni enoznačnih pogledov na to problematiko, je toliko bolj potrebna jasna opredelitev v novem zakonu.

STROKOVNA SLUŽBA

Strokovna služba za varstvo kulturne dediščine je danes organizirana v mreži regionalnih zavodov, v Upravi za kulturno dediščino RS, nekdanjem Republiškem zavodu za varstvo spomenikov, ter v Restavratorskem centru Slovenije. Kadar govorim o strokovni službi, mislim na vse naštetih organizacije, ki predstavljajo strokovno službo kot celoto. To pa ne pomeni, da izven naštetih ustanov ni znanja s tega področja, kajti sodobno timsko konservatorsko delo je organizirano le tukaj, in to je pri snovanju zakonodaje treba upoštevati.

Sedanji veljavni zakon precej natančno opredeljuje naloge strokovne službe (v 82. in 86. členu), ki obsegajo vsa pomembna strokovna opravila, potrebna za celovito obravnavo dediščine, tudi t.i. matične naloge oz. naloge, ki so potrebne za usklajen razvoj spomeniškovarstvene stroke.

Razmah strokovne službe z ustanovitvijo regionalnih zavodov za varstvo naravne in kulturne dediščine in njihova težnja po osamosvojitvi sta logična posledica širjenja spomeniškovarstvene dejavnosti vsebinsko in teritorialno, pa tudi posledica nekdanjih decentralizacijskih procesov v družbi na vseh področjih. V praksi pa se je kmalu pokazala potreba po povezovanju in usklajenem razvoju službe, zato je bila leta 1972 ustanovljena Skupnost

zavodov, ki je v času svojega delovanja odigrala zelo pozitivno vlogo. Zavodi so bili prek Skupnosti dovolj uspešno, čeprav z vidika zakona neformalno, horizontalno povezani, in ni naključje, da so v tem okviru potekale razprave tudi o tesnejšem formalnem povezovanju. Skupnost zavodov pa nikoli ni predstavljala t.i. strokovnega vrha službe; te ambicije nikoli ni imela in niti ni imela za to nobenih možnosti. Tako imenovane "matične" naloge je obstoječi zakon poveril nekdanjemu Republiškem zavodu, vendar so se v njegovih mnogih reorganizacijah povsem izgubile. Strokovna služba tako danes nima vertikalne povezave in močnega strokovnega vrha, ki ga veljavni zakon hierarhično sicer ne predvideva kot drugostopenjski organ, vendar dovolj jasno opredeljuje njegove naloge. (Iskanje vzrokov za takšno stanje je smiselno le, če bodo spoznanja osnova za boljše zakonske rešitve in ne bodo služila le včasih kar pritlehnemu medsebojnemu obračunavanju.)

Pri predlogu novega zakona zakonodajalec izhaja iz sedanje organiziranosti strokovne službe. Pri opredeljevanju strokovnih nalog po posameznih nosilcih pa bi po mojem mnenju bilo treba upoštevati naslednje: Strokovna služba mora biti usposobljena obravnavati kulturno dediščino v vseh fazah in postopkih od evidentiranja, dokumentiranja, preučevanja, raziskovanja, vrednotenja do vodenja in izvajanja specialnih posegov, vključevanja v planske in druge dokumente; pomembne so tudi naloge na področju predstavitve oz. popularizacije dediščine itd. To so med seboj povezane strokovne naloge, ki jih ni mogoče nasilno ločevati na posamezna opravila, ker se tako zgubi sposobnost službe za celovito obravnavo kulturne dediščine.

To pa seveda ne pomeni monopolnega položaja službe, ki se edina lahko ukvarja z dediščino, obratno, ne le omogočati, celo nujno je pospeševati delo na posameznih segmentih varstva v drugih službah in s koncesijami.

Če želimo odpraviti premajhno enotnost in razbitost v delovanju današnje spomeniškovarstvene službe in doseči njeno skladno strokovno rast, mora novi zakon opredeliti njene naloge in zapovedati organiziranje tudi za opravljanje t.i. »matičnih« nalog (usklajen razvoj konservatorstva, enotna metodologija varstva, izobraževanje konservatorjev in s tem povezano raziskovalno delo – so ključne med njimi).

Trditi je mogoče, da brez dobre strokovne službe ni učinkovitega varstva. Zakon mora zapovedati strokovno obravnavo dediščine, strokovno izvedbo pa prepustiti avtonomni stroki.

Moč strokovne službe ni odvisna od formalne moči, ki ji jo daje zakonodaja; strokovna služba ima v družbi toliko moči, kolikor ima strokovnega ugleda.

KRITISCHE BETRACHTUNG DES NEUEN DENKMALSCHUTZ- GESETZENTWURFES

Der Beitrag verweist auf einige, für die effiziente Bewahrung des Natur- und Kulturerbes wesentliche Grundprobleme, für die aber der Entwurf keine entsprechenden Lösungen bringt. Die Verfasserin stützt sich auf positive praktische Erfahrungen und schlägt – nebst der kritischen Bewertung der Vorschläge im Entwurf – andere Lösungen vor, auch für jene Bereiche in denen der Denkmalschutz bisher weniger wirkungsvoll war:

– Das geltende Gesetz definiert die Objekte des Denkmalschutzes nach Gattungen und unterscheidet zwischen Erbe und Denkmal. Der Entwurf hingegen, bestimmt Gruppen im Hinblick auf das grundlegende System des Denkmalschutzes. Im Gesetz aber dürfen nur klare, in der Praxis nicht mißzudeutende Fachausdrücke angewendet werden. Da es im Fach keine allgemeingültige und strikt beachtete Aufteilung des Erbes auf Gruppen gibt, sollten sich das Gesetz auf allgemeine Formulierungen beschränken.

– Auch bei den gesetzlichen Bestimmungen neigt der Staat zur Kategorisierung. Die Wertung des Erbes ist jedoch eine Fachfrage, daher sind die vorgeschlagenen Lösungen nicht annehmbar, denn sie reihen die Denkmäler nach den Instanzen, die den Erklärungsakt beschlossen haben (z.B. staatliche, lokale Denkmäler).

– Dem Eigentümer von Natur- oder Kulturerbe muß der Staat kostenfreie fachliche Beratung zusichern (ein Arbeitsprogramm mit allem, was mit ihm verbunden ist, auch die vorangegangenen Untersuchungen) sowie Erleichterungen und finanzielle Zuschüsse bei der Wieder

herstellung. Obwohl das Gesetz nicht auf alle Eventualitäten eingehen kann, muß es dennoch die diesbezüglichen Pflichten des Staates eindeutig festlegen, ungeachtet wessen Eigentum ein Denkmal ist.

– Die sogenannten „Grundaufgaben“ gingen bei den mehrmaligen Neuordnungen des einstigen Denkmalschutzamtes der Republik Slowenien verloren. Es fehlt also die vertikale Verbundenheit mit einem starken Fachorgan an der Spitze. Um die Uneinheitlichkeiten im Denkmalschutz auszugleichen und seine kontinuierliche fachliche Entfaltung zu gewährleisten, muß das neue Gesetz die Aufgaben und die Organisation des Dienstes auch hinsichtlich der Wahrnehmung der Grundaufgaben definieren (die wesentlichsten sind: die konzertierte Entwicklung der Denkmalpflege sowie eine einheitliche Arbeits-, Schulungs- und Forschungsmethodik).

A CRITICAL VIEW ON THE DRAFT OF A NEW LAW ON MONUMENT PRESERVATION

The paper exposes some of the basic problems regarding effective heritage protection, for which inadequate solutions have been provided in the draft of a new law regulating this field. Positive experience from the practice serve the author as a starting point for her critical evaluation of the draft. Consequently, she proposes new solutions also for such areas where protection measures taken so far have been less successful:

– The effective law precisely defines the types of objects worthy of protection, distinguishing between heritage and monument, whereas the draft of the new law classifies groups according to the basic protection measures. A law can, however, only be based on distinct ideas, which have also been well established in the practice. As the profession itself does not operate with generally acknowledged and consistently applied classification of heritage as to protection groups, it would be much more appropriate for the draft to state general formulations only.

– The provisions of the new law again show the state's tendency to classify monuments. Nevertheless, the evaluation of the heritage can only be a task of the profession itself, therefore the proposed solutions are not acceptable. Monuments must not be graded according to the criterion of who passed the act on listing a monument, determining whether it has the status of a state, regional or local monument.

– The state's obligation should be the provision of free expert advice (including the entire conservation programme as well as the preliminary research) to the owners of monuments. Besides, financial aid and various grants should be provided for

their renovation. Although legislation cannot regulate every issue in detail, it must clearly define the obligations of the state, irrespective of the ownership of monuments.

– During the process of the re-organisation of the former State Institution, the so-called "basic tasks" got lost. Therefore protection measures are not vertically connected to the strong professional body at the top. If we want to make the entire field of monument preservation well integrated as well as to create favourable

conditions for its harmonious professional growth, the new law has to define the tasks and organisation of the service itself. Furthermore, it has to promote the performance of the so-called "basic tasks" (which are mainly: harmonious development of conservation profession, uniform methodology for monument protection, personnel training, research activities, etc.).