

**Opravična št.:**

U-I-297/08

ECLI:

ECLI:SI:USRS:2011:U.I.297.08

Akt:

Zakon o varstvu kulturne dediščine (Uradni list RS, št. 16/08, 123/08 in 8/11) (ZVKD), 3. čl., 1. odst. 6. čl., 53. čl., 10. al. 1. odst. 127. čl., 2. odst. in 3. odst. 127. čl. in 135. čl.

Navodilo št. 2 z dne 24. 3. 2009

Izrek:

Točki 2 in 3 člena 3 Zakona o varstvu kulturne dediščine (Uradni list RS, št. 16/08, 123/08 in 8/11) nista v neskladju z Ustavo. Prvi odstavek 6. člena, 53. člen, deseta alineja prvega odstavka 127. člena in 135. člen Zakona o varstvu kulturne dediščine so v neskladju z Ustavo. Državni zbor Republike Slovenije mora ugotovljeno neskladje iz prejšnje točke izreka odpraviti v roku enega leta po objavi te odločbe v Uradnem listu Republike Slovenije. Do odprave protiustavnosti iz 2. točke tega izreka se zadrži izvrševanje desete alineje prvega odstavka 127. člena Zakona o varstvu kulturne dediščine. Pobuda za začetek postopka za oceno ustavnosti in zakonitosti Navodila št. 2 z dne 24. 3. 2009 se zavrže. Pobuda Numizmatičnega društva Slovenije za začetek postopka za oceno ustavnosti 3. člena, prvega odstavka 6. člena, 53. člena, desete alineje prvega odstavka ter drugega in tretjega odstavka 127. člena ter 135. člena Zakona o varstvu kulturne dediščine se zavrže.

Evidenčni stavek:

Iz 73. člena Ustave izhaja, da je varovanje in ohranjanje kulturne dediščine ustavno varovana vrednota, pri kateri je vsebina in obseg kulturne dediščine ter način njenega varovanja danes, da bi se dosegla ohranitev za bodoče rodove, po naravi sami prepuščeni zakonskemu urejanju. Opustitev zakonskega urejanja bi pomenila kršitev ustavne zapovedi iz 5. in 73. člena Ustave. Zakonodajalec pa je svoboden, v ustavnih okvirih, glede določanja ukrepov, potrebnih za ohranjanje kulturne dediščine. Na podlagi drugega odstavka 73. člena Ustave ima zakonodajalec široko polje proste presoje pri tem, katere predmete bo zavaroval zaradi ohranjanja kulturne dediščine in na kakšen način jih bo zavaroval. Ureditev, ki za posamezen del kulturne dediščine z namenom njene ohranitve določa, da je lahko v izključni lasti države, ne pomeni posega v lastninsko pravico. Tudi sprememba obsega predmetov, ki jih Zakon opredeli kot državo last, sama po sebi ne pomeni posega v lastninsko pravico. Arheološke ostaline in arheološke najdbe imajo zaradi svojega izvora (naključna najdba ali izkopavanje) posebne značilnosti, ki jih je treba upoštevati, če se želi doseči učinkovito varstvo. To je mogoče zagotoviti samo tako, da so varstveni ukrepi določeni že za predmete, za katere se samo domneva, da imajo lastnosti kulturne dediščine (preden so strokovno identificirani in ovrednoteni). Ureditev, ki z namenom ohranjanja kulturne dediščine določi, da so v državni lasti že predmeti, za katere se zgolj domneva, da so del kulturne dediščine, protiustavno posega v lastninsko pravico, ker ima zakonodajalec za zavarovanje in ohranjanje kulturne dediščine na voljo milejši ukrep. Ureditev, ki omogoča odvzem lastninske pravice na premičninah, ne da bi pri tem izpolnjevala pogoje iz tretjega odstavka 15. člena in 2. člena Ustave ter jasno in določno opredelila primere, ko je odvzem zaradi varstva kulturne dediščine sploh dopusten, določila postopek, v katerem se lahko odloči o odvzemu, in zagotovila odškodnino za odvzem, pomeni nedopusten poseg v lastninsko pravico.

Geslo:

1.5.51.1.13.1 - Ustavno sodstvo - Odločbe - Vrste odločitev Ustavnega sodišča - V postopku abstraktne presoje - Ugotovitev, da je predpis skladen - Z ustavo.

1.5.51.1.15.1 - Ustavno sodstvo - Odločbe - Vrste odločitev Ustavnega sodišča - V postopku abstraktne presoje - Ugotovitev, da je predpis v neskladju - Z ustavo.

1.5.51.1.16 - Ustavno sodstvo - Odločbe - Vrste odločitev Ustavnega sodišča - V postopku abstraktne presoje - Poziv normodajalcu, da predpis uskladi z Ustavo/zakonom.

1.5.51.1.22 - Ustavno sodstvo - Odločbe - Vrste odločitev Ustavnega sodišča - V postopku abstraktne presoje - Določitev načina izvršitve odločbe .

1.5.51.1.2.1 - Ustavno sodstvo - Odločbe - Vrste odločitev Ustavnega sodišča - V postopku abstraktne presoje - Zavrženje pobude - Ker ni pravnega interesa.

1.2.51.2.2 - Ustavno sodstvo - Vrste vlog - Aktivna legitimacija v postopku pred Ustavnim sodiščem - Pobudnik - Politična stranka, društvo, združenje.

1.5.51.1.27.2 - Ustavno sodstvo - Odločbe - Vrste odločitev Ustavnega sodišča - V postopku abstraktne presoje - Nepristojnost za presojo - Posamičnih aktov in dejanj/izvajanja predpisa.

1.5.51.1.2 - Ustavno sodstvo - Odločbe - Vrste odločitev Ustavnega sodišča - V postopku abstraktne presoje - Zavrženje pobude.

1.4.51.4 - Ustavno sodstvo - Postopek - Procesne predpostavke (v vseh postopkih razen v postopku ustavne pritožbe) - Pravni interes za vložitev pobude.

3.12 - Splošna načela - Jasnost in natančnost pravnih določb.

5.3.36 - Temeljne pravice - Državljske in politične pravice - Pravica do lastnine (33, 67).

5.3.36.3.52 - Temeljne pravice - Državljske in politične pravice - Pravica do lastnine (33, 67) - Druge omejitve - Socialna funkcija (67/1).

5.4.55 - Temeljne pravice - Ekonomske, socialne in kulturne pravice - Varovanje naravne in kulturne dediščine (73).

3.16 - Splošna načela - Sorazmernost.

5.3.13.2 - Temeljne pravice - Državljske in politične pravice - Procesna jamstva, pravica do obrambe in poštenega sojenja (19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31) - Dostop do sodišč.

Pravna podlaga:

Člen 2, 5, 15.3, 23.1, 33, 59, 67, 69, 73, 74, 160, Ustava [URS]

Člen 21, 25.3, 40.2, 48, Zakon o Ustavnem sodišču [ZUstS]

Opomba:

⌘ K obravnavani zadevi je bila s sklepom Ustavnega sodišča z dne 22.10.2009 pridružena zadeva št. U-I-43/09 zaradi skupnega obravnavanja in odločanja.

Dokument v PDF obliki:

 [U-I-297-08.pdf](#)

Polno besedilo:

U-I-297/08-19

7. 4. 2011

ODLOČBA

Ustavno sodišče je v postopku za preizkus pobud Numizmatičnega društva Slovenije in Urbana Mateta, oba Ljubljana, ki ju zastopa Odvetniška družba Breclj, Korošec, Mate, Zupančič, d. o. o. – o. p., Ljubljana, ter v postopku za oceno ustavnosti, začetem na pobudi samostojnega podjetnika Janeza

odločilo:

- 1. Točki 2 in 3 člena 3 Zakona o varstvu kulturne dediščine (Uradni list RS, št. 16/08, 123/08 in 8/11) nista v neskladju z Ustavo.**
- 2. Prvi odstavek 6. člena, 53. člen, deseta alineja prvega odstavka 127. člena in 135. člen Zakona o varstvu kulturne dediščine so v neskladju z Ustavo.**
- 3. Državni zbor Republike Slovenije mora ugotovljeno neskladje iz prejšnje točke izreka odpraviti v roku enega leta po objavi te odločbe v Uradnem listu Republike Slovenije.**
- 4. Do odprave protiustavnosti iz 2. točke tega izreka se zadrži izvrševanje desete alineje prvega odstavka 127. člena Zakona o varstvu kulturne dediščine.**
- 5. Pobuda za začetek postopka za oceno ustavnosti in zakonitosti Navodila št. 2 z dne 24. 3. 2009 se zavrže.**
- 6. Pobuda Numizmatičnega društva Slovenije za začetek postopka za oceno ustavnosti 3. člena, prvega odstavka 6. člena, 53. člena, desete alineje prvega odstavka ter drugega in tretjega odstavka 127. člena ter 135. člena Zakona o varstvu kulturne dediščine se zavrže.**

Obrazložitev

A.

1. Pobudniki izpodbijajo 2. in 3. točko 3. člena, prvi odstavek 6. člena, 53. člen, deseto alinejo prvega odstavka ter drugi in tretji odstavek 127. člena ter 135. člen Zakona o varstvu kulturne dediščine (v nadaljevanju ZVKD-1), ker naj bi bili v neskladju z 2., 8., 27., 28., 33., 42., 59., 67., 69., 70., 74. in 155. členom Ustave. Izpodbijana ureditev naj bi bila v neskladju tudi s 1. členom Prvega protokola h Konvenciji o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (Uradni list RS, št. 33/94, MP, št. 7/94 – v nadaljevanju Prvi protokol k EKČP) ter s pravnim redom Evropske unije (v nadaljevanju EU), in sicer z Uredbo Sveta (EGS) št. 3911/92 z dne 9. decembra 1992 o izvozu predmetov kulturne dediščine (UL L 395, 31. 12. 1992, str. 1-5), ki jo je nadomestila Uredba Sveta (ES) št. 116/2009 z dne 18. decembra 2008 o izvozu predmetov kulturne dediščine (Kodificirana različica), UL L 39, 10. 2. 2009, str. 1-7 (v nadaljevanju Uredba Sveta št. 116/2009). Prvi pobudnik je samostojni podjetnik, ki vodi zasebni Vojni muzej Logatec in ima dovoljenje Ministrstva za kulturo za hrambo, varovanje, razstavljanje in predstavljanje premične kulturne dediščine, ki jo je sam zbral, oblikoval pa je tudi bogato numizmatično zbirko. Druga pobudnika sta Numizmatično društvo Slovenije (v nadaljevanju NDS) in Urban Mate, član tega društva, ki poseduje zbirko antičnih in drugih kovancev in naj bi bil lastnik več tulcev nabojev.

2. Pobudnika samostojni podjetnik Janez Švajncerja in Urban Mate sta zbiratelja starih kovancev in starega orožja. V skladu s prvim odstavkom 135. člena ZVKD-1 sta obvestila pristojni muzej o hranjenju zbirk teh predmetov, za katere nimata potrdila o izvoru. Prodajanje, kupovanje in zbiranje

takih predmetov naj po predpisih, veljavnih do uveljavitve ZVKD-1, ne bi bilo prepovedano, zato v času njihove pridobitve ni bilo znano, od kod izvirajo oziroma kje so bili najdeni. Trdita, da so zaradi izpodbijanih določb ZVKD-1 predmeti v zbirki Vojnega muzeja oziroma kovanci v numizmatični zbirki postali last države. Izpodbijana ureditev naj bi bila zato neskladna s 33., 67. in z 69. členom Ustave. ZVKD-1 naj bi za hranitelja arheološke najdbe ali zbirke takih najdb na novo uvedel obveznost imeti dokazilo o izvoru teh predmetov (53. člen ZVKD-1), sicer naj bi hranitelj storil prekršek (127. člen ZVKD-1). Ker naj ZVKD-1 ne bi opredelil vsebine tega dokazila, naj bi Zakon vse pridobitve arheoloških najdb pred sprejetjem tega zakona razglasil za nezakonite in sankcionirane kot prekršek. To naj bi bilo v neskladju z 28. členom Ustave (načelo zakonitosti v kazenskem pravu) in drugimi temeljnimi načeli kazenskega prava, zlasti z domnevo nedolžnosti (27. člen Ustave) ter s 155. členom Ustave (prepoved povratne veljave pravnih aktov). Zakon v 135. členu sicer ureja odpustitev pregona za predhodna kazniva dejanja in prekrške, vendar naj bi postopek, ki sledi obvestilu o hrambi arheološke najdbe brez potrjila o izvoru, pomenil nevarnost arbitrarnega podržavljanja takih predmetov. Pobudnik NDS v zvezi s tem poudarja, da naj bi bile opredelitve pojmov "arheološka najdba" in "arheološka ostalina" v 3. členu ZVKD-1 nenatančne, kar naj bi oteževalo razumno in nepristransko izvrševanje celotnega zakona. Zato naj prvi odstavek 6. člena ZVKD-1 ne bi jasno uredil lastninske pravice države, 53. člen ZVKD-1 naj ne bi bil v skladu z načelom določnosti predpisov, zbiratelji pa naj posledično ne bi vedeli, katere predmete naj bi bili dolžni prijaviti kot arheološke najdbe na podlagi 135. člena ZVKD-1, niti kaj naj bi se z njimi v tem postopku dogajalo. Pobudnika Janez Švajncer in Urban Mate navajata, da je najditelj predmeta v zemlji ali vodi po prej veljavnem Zakonu o varstvu kulturne dediščine (Uradni list RS, št. 7/99 - v nadaljevanju ZVKD) imel možnost ovreči domnevo, da ima predmet lastnosti kulturne dediščine. Za opredelitev te lastnosti naj bi bil predpisan tudi pogoj, da mora biti tak predmet najden na ozemlju Republike Slovenije, česar naj novi ZVKD-1 ne bi več določal. ZVKD-1 očitata tudi, da je Uredbo Sveta št. 116/2009 v slovenski pravni red prenesel protislovno in nepravilno, ker naj bi bil njen namen določiti pravila trgovanja s predmeti kulturne dediščine z državami izven EU, ne pa urejanje pravil za trg EU. Sodišče Evropskih skupnosti naj bi prav zaradi trgovanja s takimi predmeti v sodbi z dne 10. 10. 1985 v zadevi *Collector Guns GmbH & Co. Kg proti Hauptzollamt Koblenz, C-252/84* (v nadaljevanju zadeva C-252/84) podrobneje določilo zbirateljske predmete v smislu enotne carinske tarife. Zato naj bi bil Zakon v neskladju s pravom EU in 1. členom Prvega protokola k EKČP, s tem pa tudi z 8. členom Ustave.

3. Pobudnik NDS navaja, da je društvo ustanovljeno zaradi pospeševanja zbirateljske dejavnosti, skrbi za ohranjanje starinskih predmetov, ki so lahko tudi kulturna dediščina, omogočanja nabave in zamenjave teh predmetov za člane ter izobraževalne in založniške dejavnosti. Izpodbijane določbe ZVKD-1 naj bi grobo posegle v interese članov društva, v gospodarsko neprofitno dejavnost društva ter posledično v dejavnost društva. Zato naj bi bile v neskladju z 42., 74. in 59. členom Ustave.

4. Državni zbor Republike Slovenije na pobudi ni odgovoril.

5. Mnenje je poslala Vlada Republike Slovenije. Po njeni oceni se nekatere od izpodbijanih zakonskih določb na položaj NDS sploh ne nanašajo, ker to ne hrani niti ne zbira arheoloških najdb. Glede na Zakon o društvih (Uradni list RS, št. 61/06 in 58/09 - v nadaljevanju ZDru-1) naj tudi ne bi smelo opravljati dejavnosti, ki bi bila namenjena dobičku. Trditve, da bo dokazilo o izvoru ohromilo društveno dejavnost, pa naj bi bile neutemeljene, ker ZVKD-1 ne posega v ureditev objavljanja in razstavljanja, niti ne prepoveduje zbirateljstva.

6. Vlada poudarja, da pobudniki v svojih očitkih izhajajo iz napačne domneve, in sicer, da ZVKD-1 *ex lege* uvaja državno lastništvo nad arheološkimi najdbami in nad zemljišči, kjer so arheološke ostaline. Obširno predstavi dosedanje ureditve od leta 1945 do vključno ZVKD-1, v katerih naj bi vedno obstajale določbe, ki naj bi za vse arheološke najdbe oziroma premičnine, ki so najdene na zemlji, pod

zemljo ali pod vodo in ki so imele z zakonom določene kulturne vrednote, določale, da so te državna lastnina oziroma med letom 1960 in 1999 družbena lastnina. Najditelji takih predmetov naj bi bili vedno dolžni najdbo prijaviti in predmete oddati pooblaščenim ustanovam. Glede arheoloških najdb, dvignjenih iz zemlje ali vode pred letom 1945, Vlada pojasnjuje, da se praktično ne morejo več pojaviti v zasebnih zbirkah, ker so te v dosedanem petdesetletnem obdobju postopoma prehajale med zbirke javnih muzejev, ki so državna lastnina, zato naj bi obstajala zelo majhna verjetnost, da bi bile arheološke najdbe iz tega obdobja dostopne na trgu. Ker naj bi arheološke najdbe v obdobju po letu 1945 lahko izvirale le iz izkopavanj ali iz naključnih najdb, naj bi zakonodaja, ki je zahtevala prijavo in strokovno ocenitev predmetov, dvignjenih iz zemlje ali vode, ves čas veljala tudi za pobudnike. Če naj bi bil predmet s takimi lastnostmi v tem obdobju na prodaj, naj bi glede na predpise šlo za protipravno pridobljeni predmet, dan v promet (zamolčanje naključne najdbe, črna prodaja pri udeležencih izkopavanj, kraja izkopanin, nedovoljena izkopavanja).

7. Vlada meni, da pobudniki prvi odstavek 6. člena ZVKD-1 izpodbijajo na podlagi napačnih predpostavk. Ta določba naj bi le nadaljevala zaporedje pravnih norm, ki naj bi v našem pravnem redu vse od začetka zakonskega urejanja tega področja vzdrževalo državno lastništvo nad arheološkimi najdbami. Zato naj učinek ZVKD-1 ne bi pomenil podržavljanja posameznih arheoloških najdb ali zbirk, ampak naj bi zagotavljal le pravno kontinuiteto ureditve tega področja. ZVKD-1 naj bi zgolj omogočal, da bi se v konkretnih primerih ugotovilo, kateri predmeti naj bi bili že na podlagi prej veljavne zakonodaje od leta 1945 dalje nedvomno državna last in naj bi imeli takšne vrednote, da naj bi bila utemeljena njihova uvrstitev v javno muzejsko zbirko. Vlada tudi meni, da izpodbijani prvi odstavek 6. člena ZVKD-1 ni manj strog kot primerljiva določba 58. člena ZVKD, ki je veljala pred njim. Povsem jasno naj bi bilo, da se tudi ZVKD-1 lahko nanaša le na ozemlje Republike Slovenije. Ocenjuje pa, da je bila določba prej veljavnega zakona manj natančna, ker ni vsebovala pogoja starosti in ločevanja med arheološko in drugo kulturno dediščino. Poudarja, da je po ZVKD in po ZVKD-1 pomembna zlasti strokovna ugotovitev lastnosti kulturne dediščine za konkretni predmet. Vlada meni, da prvi odstavek 6. člena ZVKD-1 ne predpisuje podržavljanja premičnin, zato ni v neskladju z 69. členom Ustave in posledično ne s 33. in 67. členom Ustave.

8. Vlada pojasnjuje, da ZVKD-1 v 2. točki 3. člena opredeljuje pojem arheološke najdbe kot premično arheološko ostalino, zato naj bi bilo jasno, da gre za premičnino. Pojem arheološka ostalina pa naj bi bil temeljni pojem, ki ga opredeljuje 3. točka 3. člena ZVKD-1 kot nepremičnino in z njo povezano premičnino, ki je sled človekovega preteklega delovanja in za katero je mogoče domnevati, da je pod vodo ali zemljo več kot 100 let (orožje 50 let) in da ima lastnosti kulturne dediščine. Kulturna dediščina naj bi postala, ko je strokovno identificirana in registrirana. Pojasni, da gre pri opredelitvi arheoloških ostalin za zaščito predstopnje arheološke dediščine, kot ta izhaja iz Evropske konvencije o varstvu arheološke dediščine (spremenjena) (Uradni list RS, št. 24/99, MP, št. 7/99 - v nadaljevanju MEKVAD). Ker pojem arheološka ostalina obsega vsakršne arheološke elemente na zemlji, pod njo ali v vodi, ne glede na to, ali so premični ali nepremični, naj zanje obveznost dokazila o izvoru iz 53. člena ZVKD-1 in obveznost prijavljanja po 135. členu ZVKD-1 ne bi bila niti logična niti smiselna. Opredelitev pojma arheološka najdba, ki naj bi bila deležna posebne ureditve glede lastništva (državna oziroma družbena last), raziskovanja, odkrivanja in izvoza, pa naj bi bila že po prej veljavnih predpisih vedno široka. Glede na to Vlada meni, da temeljnih pojmov v ZVKD-1 ni mogoče arbitrarno razlagati in uporabljati, zato ne vidi očitane neskladja 2. in 3. točke 3. člena tega zakona z 2. členom Ustave.

9. Glede izpodbijanega 53. člena ZVKD-1, ki uvaja dokazilo o izvoru, Vlada meni, da je uvedba take določbe nujna zaradi doslednejšega uresničevanja javne koristi ohranjanja kulturne dediščine, kot jo opredeli 5. člen Ustave. Ta ureditev naj ne bi posegala v pravice hraniteljev arheoloških najdb, če so te pravice imeli že pred uveljavitvijo ZVKD-1. Namen te določbe naj bi bil le omogočiti sledljivost

prometa z arheološkimi najdbami, ne pa posegati v pridobljene pravice. Obveznost države zagotoviti sledljivost predmetov premične kulturne dediščine naj bi izhajala iz mednarodnih konvencij, ki obvezujejo Slovenijo na področju spopadanja z nedovoljeno trgovino s premično kulturno dediščino. Tako naj bi bil od uveljavitve Konvencije o ukrepih za prepoved in preprečevanje nedovoljenega uvoza in izvoza kulturnih dobrin ter prenosa lastninske pravice na njih (Uradni list RS, št. 54/92, MP, št. 15/92, in Uradni list SFRJ, MP, št. 50/73 - v nadaljevanju Konvencija UNESCO) [1] vsak pravni posel z arheološkimi najdbami in kovanci (ne glede na to, ali izvirajo iz arheoloških kontekstov) registriran, trgovci bi morali kupce seznanjati z možnostjo omejitve pravnega prometa, država pa bi morala izvajati ustrezne ukrepe za preprečevanje nedovoljenih dejanj, vključno z nedovoljenim prenosom lastninske pravice na takih predmetih. Vendar naj bi te zahteve v notranje pravo uvedel šele ZVKD leta 1999, ki je upošteval tudi zahteve MEKVAD in pravne akte EU glede izvoza in vračanja predmetov kulturne dediščine. ZVKD-1 naj bi dobrovernim hraniteljem arheoloških najdb v Sloveniji s prehodno določbo 135. člena omogočil neboleč in pravno varen prehod iz sistema, ki dokazila o izvoru ni poznal, v sistem, ki ga predpisuje. Vlada na podlagi teh argumentov meni, da izpodbijani 53. in 127. člen ZVKD-1 nista v neskladju s 155., 27. in 28. členom Ustave. Glede dokazila o izvoru Vlada priznava, da ga Zakon dejansko ne opredeljuje, vendar meni, da bi z natančnejšo opredelitvijo njegove vsebine skrčili možnosti za ugotavljanje sledljivosti izvora predmetov, katerega dokazovanje pa je breme hraniteljev. V mnenju našteva mogoče vsebine oziroma oblike potrdila o izvoru, vse od sklepa o dedovanju do objav v publikacijah. Navaja, da to dokazilo izkazuje le okoliščine hraniteljeve osebne pridobitve takega predmeta ter torej pomeni dokaz, ki omogoča slediti kroženju arheoloških najdb in njihovem izvoru. Ker naj bi bila ta določba namenjena zgolj ugotavljanju dejstev in izvajanju dokazov, Vlada meni, da ni nejasna.

10. Vlada zatrjuje, da izpodbijani 135. člen ZVKD-1 ne omogoča poddržavljenja arheoloških najdb in njihovih zbirk ter da pravočasna prijava omogoča legalizacijo vseh, tudi protipravno pridobljenih predmetov. Vlada opiše potek postopka, ki naj bi ga opravil državni ali pooblaščen muzej (v nadaljevanju muzej), ki so mu osebe, ki hranijo arheološko najdbo brez potrdila o izvoru, to dejstvo prijavile. S tem naj bi te osebe pridobile potrdilo o izvoru za tiste predmete, ki ostanejo v njihovi hrambi, ali pa bi prejele denarno nadomestilo za hranjenje tistih arheoloških najdb ali zbirk, za katere bi se ugotovilo, da imajo vrednote kulturnega spomenika državnega pomena, in ki bi se vključile v javne muzejske zbirke. Pojasnjuje, da je natančna opredelitev protipravnih dejanj v drugem odstavku 135. člena ZVKD-1, na katera se odpušitev pregona nanaša, nujna zaradi določnosti pravne norme.

11. V zvezi z navedbami o neusklajenosti izpodbijane ureditve s pravnim redom EU Vlada pojasnjuje, da Pogodba o ustanovitvi Evropske skupnosti (prečiščena različica, UL C 321, 29. 12. 2006, Uradni list RS, št. 27/04, MP, št. 7/04 - v nadaljevanju PES) v 30. členu omogoča državam članicam, da omejijo ali prepovejo pretok blaga na notranjem trgu EU zaradi varstva nacionalnega bogastva z umetniško, zgodovinsko ali arheološko vrednostjo. Direktiva 93/7/EGS Sveta z dne 15. marca 1993 o vračanju predmetov kulturne dediščine, ki so bili protipravno odstranjeni iz ozemlja države članice (UL L 74, 27. 3. 1993, str. 74-79), Uredba Sveta št. 116/2009 in drugi pravni akti EU s tega področja vsebujejo določbe, iz katerih je jasno, da ne posegajo v pristojnosti držav po 30. členu PES. Slovenija je z ZVKD-1 opredelila nacionalno bogastvo zaradi spremljanja trgovanja in preprečevanja nedovoljenega iznosa ali izvoza s ciljem njegovega zavarovanja. Nacionalno bogastvo je sicer urejeno tudi v Zakonu o vračanju protipravno odstranjenih predmetov kulturne dediščine (Uradni list RS, št. 126/03 - ZVPOPKD), vendar se ta zakon nanaša le na postopke v zvezi s protipravno odstranitvijo takega predmeta iz ene države članice EU v drugo. Slovenija je v skladu z 9. členom Uredbe Sveta št. 116/2009 obvezana uvesti v notranji pravni red le pravila in kazni, ki se uporabljajo za kršitve te uredbe, ter sprejeti vse potrebne ukrepe za zagotovitev njenega izvajanja. Vlada tudi pojasnjuje, da si pobudnika Janez Švajncer in Urban Mate napačno razlagata priložilo A1 k tej Uredbi, in sicer, da je bilo vsakršno trgovanje in izvoz zbirateljskih predmetov, ki sodijo v kategorije, omenjene v zadevi C-

252/84, prosto. Uredba Sveta št. 116/2009 namreč v 2. točki 2. člena jasno določa, v katerih primerih državi članici za izvoz predmetov kulturne dediščine iz carinskega območja Skupnosti ni treba izdati izvoznih dovoljenj. Glede na to naj bi bila neutemeljena trditev pobudnikov, da je ZVKD-1 v neskladju s pravnim redom EU.

12. Vlada še navaja, da orožja in drugega vojaškega materiala iz prve in druge svetovne vojne hraniteljcem ni bilo treba prijavljati po 135. členu ZVKD-1. Takšni predmeti po 10. členu ZVKD-1 ne štejejo za nacionalno bogastvo, ampak je namen njihove uvrstitve v arheološke najdbe in arheološke ostaline v vzpostavitvi zakonske prepovedi odnašanja takega gradiva s terena v nasprotju z 32. členom ZVKD-1.

13. O mnenju Vlade so se izjavili pobudniki. Prerekajo trditev Vlade, po kateri ZVKD-1 glede arheoloških najdb le ponavlja ureditev, ki je za te predmete veljala že po prejšnjih predpisih. Iz zakonov, ki jih Vlada navaja kot dokaz svojemu stališču o stalnem državnem lastništvu nad arheološkimi najdbami, naj bi namreč jasno izhajalo, da so vsebovali še druge bistvene pogoje, zlasti v smislu širše kvalitete predmeta, teh pogojev pa ZVKD-1 nima (npr. predmeti kulturno-zgodovinskega, umetniškega in etnološkega značaja, najdeni pri izkopavanjih za račun države). Šele z ZVKD naj bi bili za državno lastnino razglašeni vsi predmeti, najdeni na površju, v zemlji ali vodi, vendar, drugače kot v veljavnem zakonu, samo tisti z domnevo dediščine. Glede arheoloških najdb, dvignjenih iz zemlje ali vode pred letom 1945, naj bi Vlada očitno vedela, da na njih ne obstaja državna lastnina, vendar tega v Zakonu ni upoštevala kot izjemo. Arheološki predmeti, ki izvirajo iz slovenskih najdišč, naj bi bili večinoma izkopani pred drugo svetovno vojno, v tem obdobju pa je najdbe arheoloških predmetov urejal Obči državljski zakonik. Prerekajo navedbo Vlade, da je bil zaradi veljavnosti Konvencije UNESCO po letu 1973 vsak posel z arheološkimi najdbami dokumentiran, saj država (najprej Jugoslavija, nato Slovenija) ni storila ničesar, da bi ustvarila pogoje za spoštovanje obveznosti iz njenega 10. člena.[2] Trgovcem s starinami naj bi vodenje ustreznih registrov zapovedal šele ZVKD leta 1999. Pobudniki poudarjajo, da sicer lahko sprejmejo zagotovila Vlade oziroma Ministrstva za kulturo, da ZVKD-1 ne omogoča podržavljanja kakršnih koli premičnin ali zbirk in da se postopek uvrstitve premičnine v muzejsko zbirko lahko začne le, če se ugotovi, da gre za predmete v nedvomni državni lasti, da izvirajo iz ozemlja Republike Slovenije, da gre za predmete z arheološkimi lastnostmi, pridobljenimi z arheološkimi izkopavanji ali naključno najdbo, da imajo vrednote spomenika državnega pomena, da zanje potrjilo o izvoru ne obstaja in da se t. i. abolicija ne nanaša na orožje in vojaški material iz prve in druge svetovne vojne. Vendar pa hkrati menijo, da bi morala biti ta zagotovila glede na 2. člen Ustave jasno zapisana v ZVKD-1. Ta naj ne bi bil jasen prav na teh točkah in naj bi dopuščal različne razlage. Zlasti naj bi to veljalo za orožje in vojaški material, ki naj bi, tudi po jezikovni razlagi ZVKD-1, zgolj z več kot petdesetletnim nahajanjem v zemlji ali vodi dobil lastnost arheološke najdbe, drugače kot novci, ki morajo imeti značaj arheološke ostaline in tudi vsaj domnevo kulturne dediščine. Ne glede na pojasnila Vlade v zvezi z opredelitvijo pojmov pobudniki vztrajajo, da so pojmi v 3. členu ZVKD-1 (ter nato v zvezi z drugimi izpodbijanimi določbami) nejasni in nasprotujoči si. Opozarjajo, da ZVKD-1 ne vsebuje pojma arheološka dediščina, ki ga v mnenju uporabi Vlada in naj bi bil s pravnega vidika ustreznější kot pojem arheološka najdba. Menijo, da zaradi mešanja strokovnih in pravnih vidikov pojma arheološka najdba ter nejasne zakonske opredelitve pojmov lahko pride pri popisovanju zasebnih zbirk dejansko do odločanja o lastninski pravici na posameznih predmetih in do omejitev pravnega prometa na njih ter do podržavljenja predmetov, ki sploh nimajo lastnosti kulturne dediščine. Taka nevarnost naj bi bila še toliko bolj konkretna, ker naj ZVKD-1 v 135. členu ne bi določal podrobnejših pravil ravnanja pooblaščenih institucij niti postopka, po katerem naj te ravnajo, zato naj tudi arbitrarnost njihovega odločanja ne bi bila izključena. Menijo, da za tako strogo ureditev v zvezi z dokazilom o izvoru ni izkazanega javnega interesa za varstvo kulturne dediščine, ukrep sam pa naj bi bil tudi nesorazmeren in neprimeren. Zakonodajalec naj bi lahko enake učinke dosegel z blažjimi ukrepi zaščite arheološke dediščine. To bi lahko zavaroval s posebnim režimom pred

nezakonitimi izkopavanji na terenu, dosledno kontrolo na meji pred nezakonitim izvozom v tujino in izvajanjem lastniško pravne ureditve po Stvarnopravnem zakoniku (Uradni list RS, št. 87/02 – SPZ), kadar gre za dokazano last države. Pobudniki zavračajo argument manjše kontrole, ki naj bi jo prinesla vključitev v Schengensko območje, in argumente, ki se naslanjajo na mednarodne konvencije. Te naj bi se glede posebne ureditve izvoza in uvoza nanašale le na predmete kulturne dediščine, ki so za nacionalno državo pomembni, redki in vredni, in ne na katere koli predmete.

14. Da neposredna nevarnost podržavljenja obstaja, naj bi kazalo Navodilo št. 2 za izvedbo 135. člena ZVKD-1 (v nadaljevanju Navodilo št. 2), ki ga je Ministrstvo za kulturo izdalo 24. 3. 2009 in ga je pobudnik NDS prejel 26. 5. 2009, torej po vložitvi pobude. Glede na to ta pobudnik razširja svojo pobudo za presojo ustavnosti tudi na Navodilo št. 2, ker ocenjuje, da gre za splošni akt Ministrstva, čeprav ni bil nikjer objavljen. Meni, da je Ministrstvo z njim v neskladju z ZVKD-1 in Ustavo določilo lastniški režim prijavljenih predmetov po 135. členu ZVKD-1, zato naj bi mu kot prijavitelju grozilo, da bo o njegovi zbirki odločeno mimo Zakona in Ustave, predmeti iz nje pa naj bi bili dejansko podržavljeni oziroma naj bi bil pravni promet z njimi omejen. Glede na to naj bi Navodilo št. 2 protiustavno posegalo v njegovo pridobljeno pravico do zasebne lastnine in dedovanja iz 33. člena Ustave, v neskladju pa naj bi bilo tudi z 2., 15., 67. in 153. členom Ustave. Predlaga, naj Ustavno sodišče Navodilo št. 2 odpravi oziroma razveljavi.

15. Na očitke iz razširitve pobude v zvezi z Navodilom št. 2 je odgovorilo Ministrstvo za kulturo. O očitkih glede Navodila št. 2 se ni opredeljevalo, poslalo pa je podatke o izvajanju 135. člena ZVKD-1.

B. – I.

16. Pobudo za začetek postopka za oceno ustavnosti lahko da, kdor izkaže svoj pravni interes (prvi odstavek 24. člena Zakona o Ustavnem sodišču, Uradni list RS, št. 64/07 – uradno prečiščeno besedilo – v nadaljevanju ZUstS). Po drugem odstavku navedenega člena je pravni interes podan, če predpis ali splošni akt za izvrševanje javnih pooblastil, katerega oceno pobudnik predlaga, neposredno posega v njegove pravice, pravne interese oziroma v njegov pravni položaj.

17. Po ustaljenem stališču Ustavnega sodišča imajo politične stranke, društva, zbornice in združenja pravni interes le za izpodbijanje predpisov, ki neposredno posegajo v njihove pravice, pravne interese ali v njihov pravni položaj. Zato za pobude, ki jih ti subjekti vlagajo v imenu svojih članov ali zaradi njihovih interesov ali ker menijo, da uveljavljajo splošni družbeni interes, njihov pravni interes ni izkazan.[3] Z navedbami o posegu izpodbijane ureditve v pravice svojih članov tudi glede trgovanja, ki ga organizira, NDS svojega pravnega interesa torej ne more izkazati. Neposrednega posega v pravice društva, njegove pravne interese oziroma v njegov pravni položaj pa ne utemeljujejo niti navedbe o njegovi okrnjeni dejavnosti in ugledu. V skladu s svojim Statutom[4] NDS sicer opravlja pridobitno dejavnost, ki se nanaša tudi na arheološke najdbe, vendar to dejavnost ne opravlja kot pravico do svobodne gospodarske pobude na podlagi 74. člena Ustave, temveč s ciljem prispevati k neprofitnim ciljem društva v skladu s 25. členom ZDru-1. Na to pa izpodbijana ureditev ne vpliva. Sámó znanstveno ustvarjanje, povezano z arheološkimi najdbami, kot ga varuje 59. člen Ustave, pa po naravi stvari ne more biti dejavnost društva kot pravne osebe, ampak je založništvo kot dejavnost društva le način javnih predstavitev dognanj znanstvenikov in raziskovalcev s tega področja. NDS glede na navedeno ne izkazuje pravnega interesa za presojo ustavnosti izpodbijane ureditve. Zato je Ustavno sodišče njegovo pobudo zavrglo (6. točka izreka).

18. V skladu s 160. členom Ustave je Ustavno sodišče pristojno le za presojo predpisov in splošnih aktov, izdanih za izvrševanje javnih pooblastil. Navodilo št. 2 je izdal Direktorat za kulturno dediščino

Ministrstva za kulturo, podpisal ga je direktor tega Direktorata, poslano pa je bilo neposredno muzejem, ki izvajajo 135. člen Zakona. Namen tega akta je očitno usposabljanje muzejev za izvrševanja Zakona, ne pa podrobnejše urejanje njegove vsebine. Po vsebini torej ne gre za akt, ki bi na splošen način urejal pravice in obveznosti neznanega števila naslovnikov, ampak za notranji akt pri poslovanju Ministrstva. Zato zanj ne morejo veljati zahteve, ki veljajo za predpis, ki ima formalne značilnosti v skladu s 74. členom Zakona o državni upravi (Uradni list RS, št. 113/05 – uradno prečiščeno besedilo in 48/09 – ZDU-1). Ker Navodilo št. 2 ni predpis ali splošni akt, izdan za izvrševanje javnih pooblastil, Ustavno sodišče za njegovo presojo ni pristojno. Zato je pobudo za začetek postopka za oceno ustavnosti Navodila št. 2 zavrglo (5. točka izreka).

19. Pobudnika, ki sta fizični pravni osebi, sta svoji zbirki prijavila na podlagi prvega odstavka 135. členu ZVKD-1. V postopku po tej določbi o lastnostih prijavljenih predmetov odloča muzej. Od njegove odločitve je odvisno, ali je prijavljen predmet arheološka najdba ali zbirka državnega pomena. V tretjem, četrtem in petem odstavku 135. člena ZVKD-1 je tudi urejeno ravnanje muzeja s prijavljenimi predmeti. Zoper odločitve muzeja ni predvideno pravno sredstvo, zato ima 135. člen ZVKD-1 neposredni učinek. Ker je 135. člen ZVKD-1 vsebinsko neposredno povezan z drugimi določbami, ki jih pobudnika izpodbijata, ima izpodbijana ureditev za njune pravice, pravne interese oziroma za njun pravni položaj neposredni učinek. Zato prvi in tretji pobudnik za presojo izpodbijane ureditve izkazujeta pravni interes.

20. Ustavno sodišče je pobudi za začetek postopka za oceno ustavnosti 2. in 3. točke 3. člena, prvega odstavka 6. člena, 53. člena, desete alineje prvega odstavka 127. člena in 135. člena ZVKD-1 sprejelo. Prvi odstavek 135. člena ZVKD-1 je zaradi poteka v njem določenega roka sicer že prenehal veljati, vendar je Ustavno sodišče zaradi povezanosti njegove vsebine z nadaljnjimi določbami tega člena presojalo ustavnost 135. člena ZVKD-1 kot celote. Ker so izpolnjeni pogoji iz četrtega odstavka 26. člena ZUstS, je nadaljevalo z odločanjem o stvari sami.

B. – II.

21. Pobudnika zatrjujeta, da sta 2. in 3. točka 3. člena ZVKD-1, ki opredeljujeta pojma arheološka ostalina in arheološka najdba, v neskladju z 2. členom Ustave, ker sta nejasni.

22. Eno od načel pravne države zahteva, da so predpisi jasni in določni, tako da je mogoče nedvomno ugotoviti vsebino in namen norme. Zahteva po jasnosti in določnosti predpisa ne pomeni, da morajo biti predpisi taki, da jih ne bi bilo treba razlagati. Z vidika pravne varnosti, ki je tudi eno od načel pravne države iz 2. člena Ustave, pa postane predpis sporen takrat, kadar s pomočjo pravil o razlagi pravnih norm ne moremo priti do jasne vsebine predpisa (odločba Ustavnega sodišča št. Up-679/06, U-I-20/07 z dne 10. 10. 2007, Uradni list RS, št. 101/07, in OdiUS XVI, 109).

23. V 2. in 3. točki 3. člena ZVKD-1 je določen pomen pojmov arheološka ostalina in arheološka najdba. Pojem arheološka ostalina obsega tako nepremičnine kot premičnine, za katere je mogoče domnevati, da so bile določeno časovno obdobje (vsaj 100 let) pod zemljo ali vodo in imajo lastnosti, ki so navedene v 3. točki 3. člena ZVKD-1.[5] Arheološke najdbe so premične arheološke ostaline.[6] Arheološka ostalina in arheološka najdba so tudi predmeti, povezani z grobišči, določenimi na podlagi predpisov o vojnih grobiščih, in z vojno,[7] ki so bili pod zemljo ali pod vodo vsaj 50 let. Bistvene lastnosti arheološke ostaline in arheološke najdbe so okoliščina odkritja[8] (na površju zemlje, iz

zemlje ali vode z izkopavanji ali naključno najdbo), najmanjša določena starost in pomen z vidika kulturne dediščine. Arheološka ostalina in arheološka najdba obsegata predmete, za katere se šele domneva, da imajo lastnosti kulturne dediščine.[9] Arheološka ostalina in arheološka najdba sta predstopnji kulturne dediščine. Ugotovitev, da je posamezna nepremičnina ali premičnina arheološka ostalina ali arheološka najdba, zato še ne pomeni, da je navedena nepremičnina ali premičnina tudi del kulturne dediščine. Šele strokovno identificirane in registrirane arheološke ostaline in arheološke najdbe postanejo kulturna dediščina (zadnji stavek 3. točke 3. člena ZVKD-1). Šele tedaj lahko govorimo o arheološki (kulturni) dediščini. Na podlagi take ugotovitve oziroma ocene je mogoče izvesti vpis v register kulturne dediščine ali uvrstitev v nacionalno bogastvo ali razglasiti arheološko ostalino ali arheološko najdbo za spomenik. Iz Zakona je jasno razvidno, da je predmet javne koristi za varstvo kulturna dediščina v več stopnjah, vendar so to tudi arheološke ostaline (8. člen ZVKD-1). Te se varujejo zato, da ne prihaja do siromašenja še neodkritih arheoloških vrednot. Ukrepi za njihovo varstvo so glede na to drugačni kot za kulturno dediščino, ker so naravnani k zavarovanju njenega pridobivanja iz zemlje ali vode (arheološka najdišča in arheološke raziskave). To pomeni, da je varstvene ukrepe v smislu trajnega varovanja kulturne dediščine mogoče uvesti za tiste premičnine in nepremičnine arheološkega izvora, ki so vpisane v register, uvrščene v nacionalno bogastvo ali razglašene za spomenik in so zato tudi s pravnega vidika kulturna dediščina. Arheološka ostalina in arheološka najdba torej obsegata tudi predmete, za katere se lahko s strokovno oceno ugotovi, da niso kulturna dediščina.

24. Pojma arheološka ostalina in arheološka najdba sta pojma, ki ju predhodni predpisi, ki so urejali varstvo kulturne dediščine, niso uporabljali.[10] Bistvena razlika, ki jo prinašata, je v tem, da se oba pojma jasno osredotočata na arheološki izvor stvari ter da v tem okviru obravnavata tudi orožje in drug vojaški material oziroma stvari, povezane z vojnimi grobišči in vojno. Gre za nove zakonske pojme, ki jih je uvedel šele ZVKD-1 in pomenijo zavarovano predstopnjo v sistemu varstva kulturne arheološke dediščine.

25. Arheološka ostalina in arheološka najdba torej pomenita nepremičnine in premičnine, za katere se zgolj domneva, da so del arheološke kulturne dediščine. To pomeni, da obsegata tako predmete, za katere pristojni organi s strokovno oceno ugotovijo, da so del kulturne dediščine, kot tudi predmete, za katere ugotovijo, da niso del kulturne dediščine. Poleg navedenega pa pojma arheološka ostalina in arheološka najdba, strokovno identificirani in registrirani, obsegata predmete, ki so že po prejšnjih predpisih bili del kulturne dediščine, in predmete, ki so šele z ZVKD-1 postali del kulturne dediščine. Konkretni predmeti, ki so v skladu z ZVKD-1 arheološke ostaline in arheološke najdbe, so glede na to lahko v različnih položajih. Različne položaje pa je treba upoštevati tako pri pravnem urejanju kot pri razlagi zakonskih določb. To mora veljati tudi za določbe, ki urejajo varovanje arheoloških ostalin in arheoloških najdb v ZVKD-1.

26. S pomočjo pravil o razlagi pravnih norm je torej mogoče ugotoviti jasno vsebino obeh pojmov, zato 2. in 3. točka 3. člena ZVKD-1 nista v neskladju z 2. členom Ustave (1. točka izreka). Zgolj zaradi preizkusa zatrjevane nejasnosti zakonskih določb Ustavnemu sodišču ne bi bilo treba razložiti njihovega pomena, saj bi zadostovala ugotovitev, da je s pomočjo pravil o razlagi pravnih norm mogoče določiti njihovo vsebino. Vendar pobudnika hkrati zatrjujeta, da izpodbijane določbe posegajo v lastninsko pravico. Da bi lahko opravilo to presojo, pa je Ustavno sodišče moralo razložiti vsebino izpodbijanih določb.

B. - III.

27. Ustava v 33. členu varuje lastninsko svobodo posameznika. Njen namen je nosilcu temeljnih

pravic zavarovati svobodo ravnanja na premoženjskem področju. Ima dvojni varovalni učinek. Varuje konkretni položaj imetnika pravice pred oblastnimi posegi v njegovo lastninsko sfero, izraža razmerje med posameznikom in skupnostjo ter varuje pravni institut lastnine oziroma lastninske pravice. Zajema naslednje elemente: svobodo pridobivanja lastnine, uživanje lastnine, pravico do odtujevanja lastnine in zaupanje v pridobljene pravice. Lastninska pravica je sestavljena iz različnih upravičenj, katerih vsebino je treba zakonsko urediti. Zato ustavni pojem lastnine dobi vsebino šele z zakonsko ureditvijo. Ustava v prvem odstavku 67. člena pooblašča zakonodajalca, da določi način pridobivanja in uživanja lastnine tako, da bo zagotovljena njena gospodarska, socialna in ekološka funkcija.[11] Pooblastilo zakonodajalca, da določi način pridobivanja in uživanja lastnine, pa ni neomejeno. Če ga zakonodajalec prestopi, ne gre več za določitev načina uživanja lastnine, temveč za poseg v pravico do zasebne lastnine. Kje je ta meja, je odvisno ne le od narave stvari, ki je predmet lastnine, temveč tudi od tega, kakšne obveznosti je zakonodajalec naložil lastniku v okviru določitve načina uživanja lastnine. Zato je treba omejitve lastninske pravice, potrebne za dosego gospodarske, socialne in ekološke funkcije lastnine, presojati glede na konkretne okoliščine.[12] Zakonodajalec mora pri urejanju lastnine spoštovati temeljno vrednostno opredelitev Ustave v prid zasebni lastnini kot tudi socialno vezanost lastnine. Njegova naloga je poiskati ustrezno ravnovesje med lastninsko svobodo in javnim interesom, ki izhaja iz gospodarske, socialne in ekonomske funkcije lastnine.[13] Vsebina ustavnega varstva lastnine oziroma vsebina ustavno zajamčenih lastninskih upravičenj na posameznih kategorijah stvari se lahko skozi časovna razdobja spreminja v odvisnosti od objektivnega pomena te kategorije stvari za skupnost, kakor tudi od prevladujočih vrednostnih pogledov na razmerje med lastnikom in skupnostjo. Uporaba pooblastila za zakonsko konkretizacijo vsebine lastninske pravice privede do različne pravne ureditve lastninske pravice na posameznih kategorijah predmetov. Ker je javni interes pri različnih vrstah stvari različno intenzivno izražen, se zakonski lastninskopravni režimi posameznih vrst stvari razlikujejo. Bolj ko je pri določeni vrsti stvari poudarjen njen pomen za skupnost, večji manevrski prostor ima na razpolago zakonodajalec pri urejanju vsebine lastninske pravice.[14]

28. V okviru splošnih določb Ustava v prvem odstavku 5. člena navaja nekatere pozitivne obveznosti države,[15] med katere sodi tudi skrb države za ohranjanje kulturne dediščine. Dejstvo, da je Ustava skrb za ohranjanje kulturne dediščine izrecno umestila ob skrb za varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin in med splošne določbe, v katerih med drugim ureja temeljna ustavna načela, že kaže na pomembnost te ustavno varovane dobrine. Poseben poudarek ji je zagotovila še v 73. členu, kjer je k skrbi za ohranjanje kulturne dediščine poleg države zavezala tudi lokalne skupnosti (drugi odstavek 73. člena Ustave). V prvem odstavku tega člena Ustave pa je k varovanju kulturnih spomenikov, ki sodijo v kulturno dediščino, obvezala vsakogar. Ne glede na to, da Ustava v drugem odstavku 73. člena ne odkazuje izrecno na zakon, je jasno, da država to pozitivno obveznost lahko uresniči samo na podlagi ustrezne zakonske ureditve. Ustava sama namreč ne opredeljuje natanko vsebine in obsega tistih vrednot, ki so kot civilizacijski dosežki prednikov izjemnega pomena ne le za sedanji obstoj in identiteto naroda, pač pa je njihova ohranitev neprecenljivega pomena tudi za prihodnost. Tako vsebina in obseg kulturne dediščine, kakor tudi način njenega varovanja danes, da bi se dosegla ohranitev za bodoče rodove, so zato že po naravi stvari prepuščeni zakonu. Pri tem zakonodajalec glede na navedene ustavne določbe ni svoboden v odločitvi o potrebnosti zakonskega urejanja, ker bi njegova opustitev pomenila kršitev ustavne zapovedi iz 5. in 73. člena Ustave. Svoboden pa je, v ustavnih okvirih seveda, glede določanja ukrepov, potrebnih za ohranjanje kulturne dediščine, ukrepov torej, ki zagotavljajo njeno varstvo danes na način, ki jo bo ohranil tudi v prihodnje.

29. V zvezi z varovanjem kulturne dediščine ima Republika Slovenija tudi mednarodnopravne obveznosti. Mednarodna skupnost je kulturno dediščino kot izraz človekovega razvoja in civilizacije zavarovala z mednarodnopravnimi instrumenti s ciljem ohranjanja identitete ljudstev in narodov, preprečevanja siromašenja in propadanja kulturnih dobrin ter nezakonitega prometa z njimi.

Edinstvene in nenadomestljive kulturne in naravne dobrine so kot del splošne dediščine vsega človeštva zavarovane s Konvencijo o varstvu svetovne kulturne in naravne dediščine (Uradni list RS, št. 54/92, MP, št. 15/92, in Uradni list SFRJ, št. 56/74), ki med kulturno dediščino šteje tudi "strukture arheološkega značaja". V okviru Evrope družbeni pomen kulturne dediščine določa Okvirna konvencija Sveta Evrope o vrednosti kulturne dediščine za družbo (Uradni list RS, št. 22/08, MP, št. 5/08 – MOKVKDD), v kateri je ta priznana kot vir za trajnostni razvoj in za kakovost življenja v stalno razvijajoči se družbi. Konvencija UNESCO je z namenom preprečiti, da bi nedovoljeni uvoz in izvoz kulturnih dobrin ter prenos lastninske pravice na njih oviral medsebojno razumevanje narodov, obvezala države pogodbenice k opredelitvi nacionalno pomembnih kulturnih dobrin (javnih in zasebnih). V ta okvir sodijo tudi arheološke najdbe (redne ali ilegalne) ter arheološka odkritja in arheološka najdišča (1. člen). Konvencija UNESCO je priznala obseg kulturne dediščine vsake države (4. člen) in pogodbenice obvezala k sprejemu zakonskih ukrepov za zavarovanje kulturnih dobrin, zlasti za zatiranje nedovoljene trgovine z njimi, kontroli arheoloških raziskovanj, razvoju institucij, kot so muzeji, knjižnice, laboratoriji ipd., in ustanovitvi ustreznih služb za uspešno izvajanje funkcij te konvencije (5. člen). Tudi Konvencija UNIDROIT-a o ukradenih ali nezakonito izvoženih predmetih kulturne dediščine (Uradni list RS, št. 23/04, MP, št. 6/04 – MKUPKD) je zaradi pomena kulturne dediščine za razumevanje med ljudmi uredila postopke izročitve in vračanja takih predmetov med državami pogodbenicami ter dodeljevanje odškodnine dobrovernim posestnikom. Med predmete kulturne dediščine tudi ta konvencije šteje tiste, ki so pomembni za arheologijo (2. člen). Kulturna dediščina arheološkega izvora je v teh mednarodnih instrumentih vedno posebej navedena. S tem je poudarjen njen pomen.

30. Arheološka dediščina kot del kulturne dediščine je predmet posebne mednarodne konvencije v okviru Sveta Evrope (MEKVAD). Ta kot arheološko dediščino opredeljuje vse ostanke in predmete ali kakršnekoli sledove človekovega obstoja, ki pričajo o dobah in civilizacijah, za katere so izkopavanja ali odkritja glavni vir znanstvenih informacij, in so na ozemljih pod jurisdikcijo pogodbenic (1. člen). Države pogodbenice obvezuje, da zagotovijo pravni sistem za varstvo arheološke dediščine. Med drugim ureja dolžnost najditelja, da pristojnim oblastem obvezno javi naključno najdbo delov arheološke dediščine in omogoči njihovo proučevanje (2. člen), ter dolžnost držav pogodbenic, da zagotovijo fizično zavarovanje arheološke dediščine v primeru arheoloških najdb, odstranjenih z mesta najdbe, po potrebi tudi hranjenje v primernih depojih (4. člen).

31. ZVKD-1 je moral glede na ustavne zapovedi varstva kulturne dediščine in mednarodnopravne obveznosti Slovenije zagotoviti učinkovite ukrepe varstva teh predmetov. V ZVKD-1 varstvo kulturne dediščine temelji na načelih celostnega ohranjanja kulturne dediščine, demokratičnosti varstva kulturne dediščine, spoštovanja pravic lastnikov kulturne dediščine, uveljavljanja pravice do dediščine in sodelovanja javnosti v zadevah kulturne dediščine.[16] V II. poglavju ZVKD-1 so določene lastnosti, ki jih morajo imeti posamezne premočnine, nepremičnine in vrednote, da postanejo predmet javne koristi za varstvo. V 8. členu ZVKD-1 so kot taki določeni: registrirana dediščina, nacionalno bogastvo, kulturni spomeniki, varstvena območja dediščine in arheološke ostaline. Šele ugotovitev, da je varstvo konkretne premočnine, nepremičnine ali vrednote v javno korist, dopušča izvajanje ukrepov varstva z enim od petih načinov, ki jih predvideva Zakon. Z uvrstitvijo posamezne nepremičnine, premočnine ali vrednote v posamezno kategorijo predmetov javne koristi je določen tudi varstveni režim.

32. Glede na vsebino prvega odstavka 5. člena, prvega odstavka 67. člena in prvega odstavka 73. člena Ustave lahko ukrepi zakonodajalca, s katerimi varuje predmete kulturne dediščine, vplivajo tudi na vsebino in način uživanja lastnine oseb, ki so lastnice delov kulturne dediščine. Člen 73 Ustave je podlaga za določanja socialne funkcije lastnine (67. člen v zvezi s 33. členom Ustave).[17] Zato je treba ZVKD-1 razumeti kot *lex specialis* glede na splošno ureditev lastninskih vprašanj, kot akt, s katerim zakonodajalec izpolnjuje ustavno zapoved po ohranjanju kulturne dediščine in kot akt

nacionalnega pravnega sistema za uresničitev mednarodnopравnih obveznosti.

B. – IV.

33. Pobudnika zatrjujeta, da so izpodbijane določbe v neskladju s 33. členom Ustave.

34. V 5. in 6. členu ZVKD-1 je urejena lastninska pravica na kulturni dediščini. Iz tega zakona izhaja, da so premičnine, nepremičnine in vrednote, ki so kulturna dediščina, lahko v zasebni ali javni[18] lasti. Zakon izhaja iz načela spoštovanja pravic lastnikov. To pomeni, da se lahko lastninska pravica in druge stvarne pravice na kulturni dediščini omejijo v najmanjšem mogočem obsegu, ki je potreben za uresničevanje varstva. Subjekti varstva morajo izbirati tiste ukrepe, ki so ob doseganju enakih učinkov najmanj omejujoči za lastnike ter neposredne posestnike dediščine.

35. Prvi odstavek 6. člena ZVKD-1 določa: "Arheološka najdba ali arheološka ostalina, ki je premičnina in ki jo kdor koli najde na površju zemlje, pod njim ali v vodi, je lastnina države." Po 53. členu ZVKD-1 mora imeti dokazilo o izvoru, kdor hrani arheološko najdbo ali zbirko takih najdb. Z deseto alinejo prvega odstavka 127. člena ZVKD-1 je določen prekršek za pravno osebo, samostojnega podjetnika posameznika, posameznika, ki samostojno opravlja dejavnost, in odgovorno osebo pravne osebe, samostojnega podjetnika, državnega, pokrajinskega ali občinskega organa ter posameznika, ki ne poseduje dokazila o izvoru v skladu s 53. členom tega zakona. S 135. členom ZVKD-1 je predvidena prijava arheološke najdbe, ki jo hrani oseba, ne da bi imela potrdilo o izvoru (prvi odstavek),[19] odpustitev kazenskega pregona za predhodna kazniva ravnanja v zvezi z arheološko najdbo (drugi odstavek), izdaja dokazila o izvoru z navodili za hrambo (tretji odstavek), priprava predloga za razglasitev prijavljene arheološke najdbe za spomenik ali spomeniško zbirko (četrti odstavek) ter upravičenost do hrambe arheološke najdbe in nadomestilo za stroške hrambe (peti odstavek), pri čemer o nadomestilu odloča pristojno ministrstvo (šesti odstavek).

Prvi odstavek 6. člena ZVKD-1

36. Prvi odstavek 6. člena ZVKD-1 ureja lastninsko pravico države na predmetih, ki jih kdor koli najde na površju zemlje, pod njim ali v vodi, če gre za predmete, ki so glede na opredelitev iz 2. in 3. točke 3. člena ZVKD-1 arheološka najdba ali premična arheološka ostalina. Ta določba se lahko nanaša le na tiste tovrstne predmete, ki so najdeni po uveljavitvi ZVKD-1. Nepremičnine in premičnine ne postanejo kulturna dediščina same po sebi, temveč po zavesti in presoji človeka oziroma družbe. Zato se vrsta in obseg predmetov, ki so kulturna dediščina, skozi čas lahko spreminja. Naloga zakonodajalca je, da pri zakonskem urejanju te spremembe upošteva in ustrezno zavaruje predmete, ki jih je treba zavarovati. Na podlagi drugega odstavka 73. člena Ustave ima zakonodajalec široko polje proste presoje pri tem, katere arheološke najdbe bo zavaroval zaradi ohranjanja kulturne dediščine. Sprememba obsega arheoloških najdb ali premičnih arheoloških ostalin, ki jih Zakon opredeli kot last države, sama po sebi še ne pomeni posega v lastninsko pravico, če se seveda nanaša na arheološko najdbo ali premično arheološko ostalino po uveljavitvi zakonskih sprememb. To pooblastilo namreč zakonodajalcu ne dopušča poseganja v obstoječa lastninskopravna razmerja. Lastninska pravica na predmetih, ki bi jih glede na 2. in 3. točko 3. člena ZVKD-1 sicer lahko opredelili kot arheološke najdbe ali premične arheološke ostaline, pa so bili najdeni pred uveljavitvijo tega zakona, je v celoti odvisna od pravne ureditve, ki je urejala lastninsko pravico na teh predmetih v času njihove najdbe oziroma prisvojitve.[20] Če je torej posameznik na podlagi predpisov, ki so veljali pred uveljavitvijo ZVKD-1, na predmetu veljavno pridobil lastninsko pravico, prvega odstavka 6. člena ZVKD-1 ni mogoče razumeti tako, kot da to lastninsko pravico odvzema. Če bi zakonodajalec premičnine, na katerih ima kdo lastninsko pravico, nacionaliziral, bi šlo za poseg v pravico iz 33. člena Ustave, ki bi bil lahko ustavno

dopusten samo izjemoma in ob izpolnjenih pogojih iz tretjega odstavka 15. člena in iz 2. člena Ustave ter ob določitvi odškodnine. Vendar te vsebine prvemu odstavku 6. člena ZVKD-1 ni mogoče pripisati. Zato ta določba v lastninsko pravico posameznikov ali pravnih oseb na arheoloških najdbah ali premičnih arheoloških ostalinah, ki je veljavno nastala v skladu z veljavnimi predpisi pred uveljavitvijo ZVKD-1, ne posega.

37. Vendar pa ZVKD-1 pojme, ki jih opredeli v 2. in 3. točki 3. člena ZVKD-1, uporabi tako v prvem odstavku 6. člena kot tudi v 53. členu, na katerega se navezuje deseta alineja prvega odstavka 127. člena ZVKD-1, uporabi pa jih tudi v 135. členu, s katerim uveljavlja prehodni režim zaradi uveljavitve zakona. Ti pojmi so uporabljeni za različne položaje. Če so posamezniki na predmetih pridobili lastninsko pravico, ta zajema tudi pravico do razpolaganja z njimi v smislu njihove odtujitve. Zato je bilo treba tudi s tega vidika preizkusiti trditve pobudnikov o posegu v lastninsko pravico.

38. Glede na opredelitev pojmov v 2. in 3. točki 3. člena ZVKD-1 prvi odstavek 6. člena ZVKD-1 uvršča v državno last vse arheološke najdbe ali premične arheološke ostaline. To obsega tudi predmete, za katere se po ugotovitvi, da sploh imajo arheološke lastnosti (kar je treba ugotoviti v vsakem posamičnem primeru), samo domneva, da so del arheološke kulturne dediščine. Domnevo arheološke kulturne dediščine zakonodajalec upravičeno vzpostavi zaradi ustavno zapovedane skrbi za ohranjanje kulturne dediščine v drugem odstavku 73. člena Ustave. Ustrezen odraz te domneve so nedvomno določbe 26. in 27. člena ZVKD-1, ki tudi najditelju predmeta, lastniku zemljišča, drugemu stvarnopravnemu upravičencu na zemljišču ali njegovemu posestniku, v primeru graditve pa tudi investitorju in odgovornemu vodji del, nalagajo posebne obveznosti ob najdbi arheološke ostaline. Vendar iz tretjega odstavka 26. člena ZVKD-1 izrecno izhaja, da mora pristojni zavod, če se izkaže, da ne gre za kulturno dediščino, vse odvzete premičnine po opravljeni predhodni raziskavi vrniti najditelju. Glede na 3. točko 3. člena ZVKD-1 namreč samo strokovno identificirana in registrirana arheološka ostalina postane kulturna dediščina. Če predmetov po strokovnem pregledu ni mogoče označiti kot takšnih, bodo torej vrnjeni lastniku nepremičnine. To pa ne more pomeniti, da je premična arheološka ostalina iz prvega odstavka 26. člena ZVKD-1 ob njeni najdbi glede na prvi odstavek 6. člena ZVKD-1 že takoj prešla v državno last. Če bi se izkazalo, da po strokovni oceni ne sodi v kulturno dediščino, pa naj bi spet na njej pridobil lastninsko pravico lastnik nepremičnine. Zato prvi odstavek 6. člena ZVKD-1 s tem, ko razglasi za lastnino države premično arheološko ostalino ali arheološko najdbo, za katero se šele domneva, da ima lastnosti arheološke kulturne dediščine, posega v pravico iz 33. člena Ustave.

39. Zakonodajalec ima v prvem odstavku 67. člena in 73. členu Ustave pooblastilo za zakonsko opredeljevanje vsebine lastninske pravice, pa tudi za urejanje načina njenega pridobivanja in uživanja, tako da bo zagotovljena njena socialna funkcija - v tem primeru ohranjanje kulturne dediščine. Zato ureditev, ki za posamezen del te kulturne dediščine z namenom njene ohranitve določa, da je lahko v izključni lasti države, ne pomeni posega v pravico iz 33. člena Ustave.[21] Ureditev, ki določa, da so državna last tudi predmeti, za katere se samo domneva, da so kulturna dediščina, čeprav se lahko na podlagi strokovne ocene kasneje izkaže, da to niso, pa ni več v mejah določitve načina uživanja lastnine, temveč je že takšne narave, da pomeni poseg v pravico do zasebne lastnine iz 33. člena Ustave.

40. Poseg v človekove pravice je ustavno dopusten samo, če temelji na ustavno dopustnem, tj. stvarno upravičenem cilju (tretji odstavek 15. člena Ustave) in je v skladu s splošnim načelom sorazmernosti kot enim izmed načel pravne države (2. člen Ustave). Oceno skladnosti izpodbijane ureditve s splošnim načelom sorazmernosti opravi Ustavno sodišče na podlagi t. i. strogega testa sorazmernosti, ki obsega presojo treh vidikov posega, tj. presojo nujnosti, primernosti in sorazmernosti posega v ožjem pomenu, če pred tem ugotovi, da omejitev temelji na ustavno

dopustnem cilju (glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-18/02 z dne 24. 10. 2003, Uradni list RS, št. 108/03, in OdlUS XII, 86, 25. točka obrazložitve).

41. Arheološke ostaline in arheološke najdbe imajo zaradi svojega izvora (naključna najdba ali izkopavanje) posebne značilnosti, ki jih je treba upoštevati, če se želi doseči učinkovito varstvo. Ker ob najdbi neke premoženjske ali nepremičnine navadno ni mogoče takoj ugotoviti, ali je predmet del kulturne dediščine, je treba že ob najdbi preprečiti prosto razpolaganje z najdenim predmetom in ga zavarovati. Zato je mogoče učinkovito varstvo arheoloških ostalin in arheoloških najdb zagotoviti samo tako, da so varstveni ukrepi določeni že za predmete, za katere se samo domneva, da imajo lastnosti kulturne dediščine (preden so strokovno identificirani in ovrednoteni). Po presoji Ustavnega sodišča je tak ukrep namenjen zagotavljanju učinkovitega varstva predmetov kulturne dediščine in zato zasleduje ustavno dopusten cilj.

42. Vendar pa ureditev, ki z namenom zavarovanja kulturne dediščine določi, da predmeti, za katere se zgolj domneva, da so del kulturne dediščine, že postanejo državna last, ni nujen ukrep. Iz 26. in 27. člena ZVKD-1 je razvidno, da ima zakonodajalec na razpolago milejši ukrep, ki ga je tudi uveljavil. Najditelj, lastnik zemljišča, drug stvarnopravni upravičenec na zemljišču ali njegov posestnik, v primeru graditve pa tudi investitor in odgovorni vodja del, ki najdejo na površju zemlje, pod njim ali v vodi arheološko ostalino, morajo poskrbeti, da ostane nepoškodovana ter na mestu in položaju, kot so jo odkrili. O najdbi morajo najpozneje naslednji delovni dan obvestiti Zavod za varstvo kulturne dediščine (v nadaljevanju zavod). Če pooblaščenca osebno razišče, da gre pri najdbi za dediščino, mora izdati odločbo o arheološkem najdišču. Z odločbo se določijo območje najdišča, vrsta in obseg predhodnih raziskav, lahko se omeji ali prepove gospodarska in druga raba zemljišča, ki ogroža obstoj arheološke ostaline. Z navedenim postopkom je dosežen cilj zakonodajalca, ki omogoča učinkovito varovanje predmetov, ki so del kulturne dediščine, zato uzakonitev še strožjega ukrepa ni nujna.

43. Glede na navedeno je prvi odstavek 6. člena ZVKD-1 v neskladju s pravico iz 33. člena Ustave.

Člen 53, deseta alineja prvega odstavka 127. člena in 135. člen ZVKD-1

44. Zakonodajalec je bil nepazljiv tudi pri nadaljnji uporabi pojma arheološka najdba, ker ga uporablja za različne položaje in z njegovo uporabo v bistvu poseže v lastninsko pravico. S 53. členom ZVKD-1 je bilo za arheološko najdbo uvedeno dokazilo o izvoru. Zakonodajalec lahko v okviru varstvenih ukrepov za zaščito kulturne dediščine zaradi njenega ohranjanja in na podlagi drugega odstavka 73. člena in 67. člena Ustave določi lastnikom kulturne dediščine obveznosti, ki so po svoji naravi lahko dokaj omejitvene narave, pa zaradi tega z določitvijo teh obveznosti ne bo šlo niti za poseg v lastninsko pravico. V ta namen lahko določi celo takšne omejitve, ki po svoji naravi že prerastejo v poseganje v lastninsko pravico, vendar so tudi takšni posegi, ob pogojih iz tretjega odstavka 15. člena in 2. člena Ustave, lahko ustavno dopustni. Kolikor je mogoče 53. člen ZVKD-1 razumeti tako, da nalaga dokazilo o izvoru za arheološke najdbe ali zbirke takih najdb, ki sodijo v arheološko kulturno dediščino, ki je državna last in jo lahko hrani posameznik ali pravna oseba, takšna zahteva ne bi mogla pomeniti posega v lastninsko pravico. Če je mogoče to določbo razumeti tako, da nalaga dokazilo o izvoru za arheološko najdbo, za katero je bilo v postopku po 26. členu ZVKD-1 ugotovljeno, da ne sodi v kulturno dediščino in je bila vrnjena lastniku nepremičnine, pa je to že poseg v njegovo lastninsko pravico. Takšen poseg je lahko tudi ustavno dopusten, če se s tem hoče doseči sledljivost vseh arheoloških najdb. Vendar pa ZVKD-1 na takšno določbo veže prekrškovno sankcijo, pri čemer ni niti povsem jasno, kateri položaj naj bi bil s 53. členom ZVKD-1 zajet. Poleg tega pa na dokazilo o izvoru iz 53. člena ZVKD-1 veže prehodno ureditev 135. člena ZVKD-1.

45. Člen 135 ZVKD-1 je v prvem odstavku naložil vsaki osebi, ki je na dan uveljavitve tega zakona hranila arheološko najdbo po opredelitvi iz 2. točke 3. člena tega zakona, (torej tudi arheološko najdbo, za katero se je v postopku ugotovilo, da ne sodi v kulturno dediščino, in arheološko najdbo, ki po dotedanjih predpisih ni bila opredeljena kot takšna), da o tem obvesti pristojni državni ali pooblaščen muzej. Na podlagi drugega odstavka tega člena ZVKD-1 je za tak primer uvedel opustitev kazenskega pregona za morebitna že storjena kazniva ravnanja.[22] Očitno je zakonodajalec tako ravnal na podlagi védenja, da so bili posamezni predmeti, ki bi morali biti del arheološke kulturne dediščine že na podlagi predpisov, ki so veljali pred uveljavitvijo ZVKD-1, nedopustno pridobljeni. Vendar je z uporabo pojmov arheološka najdba zajel tudi predmete, ki v to niso mogli biti zajeti, ker so imeli lastniki predmet bodisi veljavnopravno v zasebni lasti bodisi jih za nazaj sploh ni mogoče šteti za arheološko najdbo.[23] Ko se za opredelitev pojma arheološka najdba vrnemo ne le v 3. člen ZVKD-1, temveč tudi do prvega odstavka 6. člena ZVKD-1, ki vse arheološke najdbe razglaša za državno lastnino,[24] pa se dejansko sklone krog, na podlagi katerega pobudnika utemeljeno trdita, da izpodbijane določbe v resnici odvzemajo lastninsko pravico, veljavno pridobljeno po predpisih, veljavnih do uveljavitve ZVKD-1. Odvzem lastninske pravice nedvomno pomeni poseg v pravico iz 33. člena Ustave.

46. Podlage za odvzem lastninske pravice na premičnini ne moremo iskati v 69. členu Ustave, ki ureja samo razlastitev nepremičnin. Za odvzem lastninske pravice na premičnini ne zadošča zgolj javna korist, temveč mora biti podana huda ogroženost ustavnih vrednot.[25] Zato je izjemoma ustavno dopusten tudi odvzem lastninske pravice na premičninah ob izpolnjenih pogojih iz tretjega odstavka 15. člena in 2. člena Ustave, vendar le ob obvezni določitvi odškodnine za odvzete predmete. Le tako je ukrep lahko tudi sorazmeren. Vendar mora primere, ko bi bil posamezen premični predmet res tako izjemnega pomena za ohranjanje kulturne dediščine (v tem primeru arheološke dediščine), da bi bilo zato treba poseči v veljavno pridobljeno lastninsko pravico, zakonodajalec jasno in določno opredeliti. O takšnih posegih v lastninsko pravico na premičnini se lahko odloči le v posamičnem postopku, v katerem je zagotovljeno spoštovanje lastninske pravice in odškodnina za njen odvzem, spoštovane pa morajo biti tudi vse druge pravice posameznika ali pravne osebe, vključno s pravico do sodnega varstva iz prvega odstavka 23. člena Ustave.

47. Izpodbijana zakonska ureditev navedenih pogojev, ki izhajajo iz Ustave, ne upošteva, zato pomeni ustavno nedopusten poseg v pravico iz 33. člena Ustave in je z njo v neskladju.

48. Ker je Ustavno sodišče ugotovilo neskladje prvega odstavka 6. člena, 53. člena, desete alineje prvega odstavka 127. člena in 135. člena ZVKD-1 že s 33. členom Ustave, ni presojalo drugih očitkov pobudnikov.

B. - V.

49. Prvi odstavek 6. člena, 53. člen, deseta alineja prvega odstavka 127. člena in 135. člen ZVKD-1 so po svoji vsebini takšni, da ni mogoča njihova razveljavitev. Njihova razveljavitev bi povzročila, da predmeti arheološke kulturne dediščine ne bi bili več v državni lasti, povzročila pa bi tudi razveljavitev teh določb v tistem njihovem pomenu, v katerem jim ni mogoče odrekati ustavne skladnosti. Zato je Ustavno sodišče na podlagi 48. člena ZUstS ugotovilo njihovo protiustavnost (2. točka izreka) in zakonodajalcu določilo rok za njeno odpravo (3. točka izreka).

50. Ker s tem izpodbijane določbe ostajajo v veljavi, razen prvega odstavka 135. člena ZVKD-1, katerega vsebina je bila z iztekom roka dejansko izčrpana, pa je Ustavno sodišče na podlagi drugega odstavka 40. člena ZUstS določilo način izvršitve svoje odločitve. Da ne bi do odprave ugotovljene

protiustavnosti prišlo do nedopustnega pregona posameznikov za prekršek iz desete alineje prvega odstavka 127. člena ZVKD-1, je za ta čas zadržalo izvrševanje citirane določbe (4. točka izreka).

C.

51. Ustavno sodišče je sprejelo to odločbo na podlagi 21. člena, tretjega odstavka 25. člena, drugega odstavka 40. člena in 48. člena ZUstS v sestavi: podpredsednik mag. Miroslav Mozetič ter sodnice in sodniki dr. Mitja Deisinger, dr. Etelka Korpič – Horvat, Jasna Pogačar, mag. Jadranka Sovdat, Jože Tratnik in Jan Zobec. Odločbo je sprejelo soglasno.

mag. Miroslav Mozetič
Podpredsednik

Opombe:

[1] Konvencija UNESCO obvezuje države pristopnice k ureditvi nadzora nad uvozom in izvozom kulturnih dobrin (izdajanje dovoljenj za izvoz in prepoved uvoza ukradenih tovrstnih predmetov) ter k uvedbi ukrepov za nadzor notranjega trgovanja s kulturnimi dobrinami oziroma kulturno dediščino.

[2] Države pogodbenice so se zavezale, da bodo naložile trgovcem s starinami, naj vodijo registre o viru vsake kulturne dobrine z imenom in naslovom dobavitelja, opisom in ceno za vsako prodano dobrino, ker bodo sicer trpeli kazenske ali upravne sankcije, vsakega kupca kulturne dobrine pa bo seznanila z možnostjo, da se prepove njen izvoz.

[3] Glej sklep Ustavnega sodišča št. U-I-202/09 z dne 4. 2. 2010.

[4] Glej <www.nds.si/pravila.htm>.

[5] Arheološke ostaline so vse stvari in vsakršni sledovi človekovega delovanja iz preteklih obdobij na površju, v zemlji in vodi, katerih ohranitev in preučevanje prispevata k odkrivanju zgodovinskega razvoja človeštva in njegove povezanosti z naravnim okoljem, za katere sta glavni vir informacij arheološko raziskovanje ali odkritja in za katere je mogoče domnevati, da so pod zemljo ali pod vodo vsaj 100 let in da imajo lastnosti dediščine. Arheološke ostaline so tudi stvari, povezane z grobišči, določenimi na podlagi predpisov o vojnih grobiščih, in z vojno, skupaj z arheološkim in naravnim kontekstom, ki so bile pod zemljo ali pod vodo vsaj 50 let. Strokovno identificirane in registrirane arheološke ostaline postanejo dediščina (3. točka 3. člena ZVKD-1).

[6] Arheološka najdba je premična arheološka ostalina, ki je bila pod zemljo ali pod vodo vsaj 100 let, ter orožje, strelivo, drug vojaški material, vojaška vozila in plovila ali njihovi deli, ki so bili pod zemljo ali pod vodo vsaj 50 let (2. točka 3. člena ZVKD-1).

[7] Pri opredelitvi arheoloških najdb so premični predmeti, povezani z vojno, podrobno naštet: orožje, strelivo, drug vojaški material, vojaška vozila in plovila ali njihovi deli.

[8] Nastanek arheološke ostaline je največkrat vezan na odkritje, ker gre pretežno za območja, objekte in premete, ki jih prekriva zemlja ali voda.

[9] Kulturna dediščina so dobrine, podedovane iz preteklosti, ki jih Slovenke in Slovenci, pripadnice in pripadniki italijanske in madžarske narodne skupnosti in romske skupnosti, ter drugi državljanke in državljani Republike Slovenije opredeljujejo kot odsev in izraz svojih vrednot, identitet, verskih in drugih prepričanj, znanj in tradicij. Dediščina vključuje vidike okolja, ki izhajajo iz medsebojnega vplivanja med ljudmi in prostorom skozi čas (drugi odstavek 1. člena ZVKD-1).

[10] Predpisi, ki so urejali varstvo kulturne dediščine, so uporabljali različne pojme za poimenovanje predmetov, ki sodijo v kulturno dediščino. Od leta 1945 do leta 1948 so zakoni, ki so urejali varstvo kulturne dediščine (Zakon o zaščiti kulturnih spomenikov in naravnih znamenitosti, Uradni list DFJ, št.

54/45 - v nadaljevanju Zakon/45, Splošni zakon o varstvu kulturnih spomenikov in naravnih redkosti, Uradni list DFJ, št. 81/46, Zakon o varstvu kulturnih spomenikov in naravnih znamenitosti v Ljudski Republiki Sloveniji, Uradni list LRS, št. 23/48 - v nadaljevanju Zakon/48), uporabljali pojem kulturni spomenik. Kulturni spomenik je tisti predmet, ki je kot takšen ugotovljen z odločbo. Predmet mora biti kulturnozgodovinskega, umetniškega in etnološkega pomena. Zakon/48 je določal, da so kulturni spomeniki premični in nepremični predmeti ali skupine predmetov, ki so zgodovinsko, arheološko, kulturnozgodovinsko, umetniško, etnografsko ali sociološko pomembni oziroma domačijsko značilni, zlasti pa spomeniki NOB. Kulturni spomenik je samo tisti predmet, ki je kot takšen razglašen z odločbo. Zakon o varstvu kulturnih spomenikov in naravnih znamenitosti (Uradni list LRS, št. 22/58 - v nadaljevanju Zakon/58) je določal, da so kulturni spomeniki premični in nepremični predmeti ali skupine predmetov, ki so zaradi svoje arheološke, zgodovinske, kulturnozgodovinske, sociološke, etnografske, znanstvene, umetniške, zgodovinsko-tehniške ali urbanistične vrednosti pomembni za družbeno skupnost, zlasti pa spomeniki NOB. Predmet je bil kulturni spomenik zaradi svojih lastnosti že sam po sebi. Zvezni Splošni zakon o varstvu kulturnih spomenikov (Uradni list FLRJ, št. 17/59 - v nadaljevanju Zakon/59) je imel enako opredelitev pojma kulturni spomenik. Vendar je predmet postal kulturni spomenik šele z izdajo posebne odločbe. Zakon o varstvu kulturnih spomenikov v LR Sloveniji (Uradni list LRS, št. 26/61 in 11/65 - v nadaljevanju Zakon/61) je določal, da za kulturne spomenike štejejo premični in nepremični predmeti ali skupine predmetov, ki so zaradi svoje arheološke, zgodovinske, sociološke, etnografske, umetniške, urbanistične ter druge znanstvene in kulturne vrednosti pomembni za družbeno skupnost. Ni bila potrebna posebna odločba, s katero je predmet pridobil status spomenika. Zvezni Temeljni zakon o varstvu kulturnih spomenikov (Uradni list SFRJ, št. 12/65 - v nadaljevanju Zakon/65) je določal, da za kulturne spomenike štejejo nepremične in premične stvari in skupine stvari, ki so zaradi svoje znanstvene, tehnične ali druge kulturne vrednote dobrine posebnega pomena za družbeno skupnost. Ni bila potrebna posebna odločba, s katero je predmet pridobil status spomenika. Od leta 1981 so predpisi ločevali pojma kulturna dediščina in kulturni spomenik. Pojem kulturna dediščina je bil v bistvu sinonim za prejšnji pojem kulturni spomenik. Kulturni spomenik je postal predmet, ki je imel z zakonom določene lastnosti, kar je z aktom ugotovil pristojni organ. V Zakonu o naravni in kulturni dediščini (Uradni list SRS, št. 1/81, 42/86, in Uradni list RS, št. 26/92 - v nadaljevanju Zakon/81) so bili kot kulturna dediščina opredeljeni nepremičnine, premičnine in njihove skupine, območja, ki imajo za Socialistično republiko Slovenijo ali njeno ožje območje kulturno, znanstveno, zgodovinsko ali estetsko vrednost. Kulturna dediščina so bili predvsem predmeti ali skupine predmetov zgodovinskega, arheološkega, umetnostnega, etnološkega, antropološkega in naravoslovnega pomena, ki dokumentirajo zgodovinska dogajanja na Slovenskem; stavbe in drugi predmeti, ki so v zvezi s pomembnimi osebami naše politične in kulturne zgodovine, arhivsko gradivo, arheološka najdišča, umetniška dela in oblikovani izdelki, etnološki predmeti, stara orodja, naprave, stroji, stavbe, skupine ali deli stavb umetnostne, zgodovinske ali tehnične prepričevalnosti; naselbinska območja ter stara vaška in mestna jedra. Kulturna dediščina je bila zavarovana po tem zakonu. Deli kulturne dediščine, ki so imeli posebno kulturno, znanstveno, zgodovinsko ali estetsko vrednost, so bili kulturni in zgodovinski spomeniki, ki so bili pod posebnim družbenim varstvom. V ZVKD so bila kot kulturna dediščina opredeljena območja in kompleksi, grajeni in drugače oblikovani objekti, predmeti ali skupine predmetov oziroma ohranjena materializirana dela kot rezultat ustvarjalnosti človeka in njegovih različnih dejavnosti, družbenega razvoja in dogajanj, značilnih za posamezna obdobja v slovenskem in širšem prostoru, katerih varstvo je zaradi njihovega zgodovinskega, kulturnega in civilizacijskega pomena v javnem interesu. Kot dediščina so bili opredeljeni predvsem arheološka najdišča in predmeti; naselbinska območja, zlasti stara mestna in vaška jedra, oblikovana narava in kulturna krajina, stavbe, njihovi deli ali skupine stavb umetnostne, zgodovinske ali tehnične pričevalnosti; stavbe in drugi predmeti, ki so v zvezi s pomembnimi osebami in dogodki naše politične, gospodarske in kulturne zgodovine; arhivsko gradivo; knjižnično gradivo; predmeti ali skupine predmetov zgodovinskega, umetnostnozgodovinskega, arheološkega, umetnostnega, sociološkega, antropološkega, etnološkega ali naravoslovnega pomena, ki izpričujejo

zgodovinska dogajanja na Slovenskem. Posamezen predmet je štel za dediščino, če je bil vpisan v register. Dediščina, ki je imela elemente, s katerimi je dokazana kontinuiteta ali posamezna stopnja kulturnega in civilizacijskega razvoja, ali je predstavljala kakovostni dosežek ustvarjalnosti, je pridobila status kulturnega spomenika po samem zakonu ali z aktom o razglasitvi.

[11] Tudi iz dosedanje ustavnosodne presoje izhaja, da lastninske pravice, ki jo zagotavlja Ustava v 33. členu (pravica do zasebne lastnine), ni mogoče obravnavati brez 67. člena Ustave, ki govori o gospodarski, socialni in ekološki funkciji lastnine. Ta člen Ustave izhaja iz predpostavke, da mora imeti lastnina poleg individualistične funkcije tudi funkcijo za celotno družbeno skupnost. Lastnikova pravica mora služiti tudi uresničevanju svobode in osebnostnega razvoja drugih oziroma celotne družbene skupnosti. Člen 67 Ustave dopušča in nalaga zakonodajalcu, da določi vsebino lastnine (odločba št. U-I-40/06 z dne 11. 10. 2006, Uradni list RS, št. 112/06, in OdlUS XV, 70). Ustavno jamstvo lastnine predpostavlja obstoj lastnine kot pravnega instituta. Kaj je predmet zasebne lastnine in katera so varovana lastninska upravičenja, določa pravni red ob spoštovanju namena ustavnega jamstva ter ob upoštevanju gospodarskih in družbenih razmerij nasploh (odločba št. Up-156/98 z dne 11. 2. 1999, Uradni list RS, št. 17/99, in OdlUS VIII, 118).

[12] J. Čebulj, O ustavni presoji določanja načina uživanja lastnine na naravnih dobrinah, V. dnevi javnega prava, Portorož 1999, str. 126-127.

[13] Povzeto po G. Virant, Odvzem in omejitev lastninske pravice v javno korist ter socialna vezanost lastnine, doktorska disertacija, Ljubljana 1997, str. 63.

[14] Prav tam, str. 70-71 in 342-344.

[15] Glej B. M. Zupančič v: L. Šturm (ur.), Komentar Ustave Republike Slovenije, Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije, Ljubljana 2002, str. 112-116.

[16] Povzeto po Predlogu Zakona o varstvu kulturne dediščine (ZVKD-1) – prva obravnava – EPA 1605-IV (Poročevalec Državnega zbora, št. 74/07 – v nadaljevanju Predlog ZVKD-1).

[17] Glej J. Čebulj v: L. Šturm (ur.), Komentar Ustave Republike Slovenije, Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije, Ljubljana 2002, str. 709.

[18] Pojem javna last je uporabljen v pomenu lastninske pravice države, lokalne skupnosti ali osebe javnega prava.

[19] Zakonodajalec v 53. členu in deseti alineji prvega odstavka 127. člena ZVKD-1 uporablja pojem dokazilo o izvoru, v 135. členu ZVKD-1 pa pojem potrdilo o izvoru. Predpostavljati je mogoče, da je zakonodajalec nedosledno uporabljal različna pojma za enako vsebino, zato je Ustavno sodišče štelo, da oba pojma pomenita isto.

[20] Lastninsko pravico države na posameznih predmetih kulturne dediščine so urejali 12. člen Zakona/45, 9. člen Zakona/48, 12. člen Zakona/58, 49. člen Zakona/59, prvi odstavek 9. člena Zakona/61, drugi odstavek 2. člena Zakona/65, 53. člen Zakona/81 in 58. člen ZVKD.

[21] Arheološka kulturna dediščina je določena kot državna last tudi v nekaterih drugih državah, npr. v Italiji, posameznih deželah ZRN, Združenem kraljestvu

[22] Tretji do šesti odstavek 135. člena ZVKD-1 pomenijo podrobno izpeljavo prijave arheoloških najdb.

[23] Na primer orožje, strelivo, drug vojaški material, vojaška vozila in plovila ali njihovi deli, ko so bili pod zemljo ali pod vodo vsaj 50 let, ki so uvrščeni v 2. točko 3. člena ZVKD-1. Za navedene predmete tudi Vlada izrecno trdi, da pred uveljavitvijo ZVKD-1 niso sodili v pojem arheološke najdbe.

[24] Najprej je treba v posamičnem postopku ugotoviti, ali sploh gre za predmet z arheološkimi lastnostmi in ali ima lastnosti arheološke kulturne dediščine in je kot takšen v državni lasti.

[25] Povzeto po G. Virant, nav. delo, str. 148.

Vrsta zadeve:

ocena ustavnosti in zakonitosti predpisov in drugih splošnih aktov

Vrsta akta:

zakon

Vlagatelj:

Švajncer Janez s. p., Logatec, Numizmatično društvo Slovenije in Urban Mate, oba Ljubljana

Datum vloge:

9. 12. 2008

Datum odločitve:

7. 4. 2011

Vrsta odločitve:

odločba

Vrsta rešitve:

ugotovitev - ni v neskladju z Ustavo/zakonom
ugotovitev - je v neskladju z Ustavo/zakonom
zavrženje

Objava:

Uradni list RS, št. 30/2011 in OdlUS XIX, 20

Dokument:

US29399