

**Mr Vesna Ćorić Erić**

Istraživač saradnik, Institut za uporedno pravo, Beograd

**Dr Jelena Ćeranić**

Istraživač saradnik, Institut za uporedno pravo, Beograd

## **USKLADENOST PRAVNOG SISTEMA BOSNE I HERCEGOVINE SA STANDARDIMA EVROPSKE UNIJE U DOMENU ZAŠTITE OD PROTIVPRAVNOG PROMETA KULTURNIM DOBRIMA**

### *Apstrakt*

*U radu se ocenjuje stepen usaglašenosti postojećeg pravnog sistema Bosne i Hercegovine u domenu zabrane i sprečavanja protivpravnog prometa kulturnim dobrima sa važećim evropskim i međunarodnim standardima u toj oblasti. Imajući u vidu zahteve koje postavljaju evropske integracije u radu će se poseban akcenat staviti na analizu usklađenosti prava Bosne i Hercegovine sa odredbama Uredbe Saveta broj 116/2009 o izvozu kulturnih dobara, Uredbe Komisije (EEZ) broj 752/93 kojom se utvrđuju odredbe za sprovođenje prethodno pomenute uredbe i Direktive Saveta 93/7/EEZ o povraćaju kulturnih dobara nezakonito iznesenih sa teritorije država članica.*

*Autori dalje ističu fragmentiranost, divergentnost i nedovoljnu transparentnost različitih pravnih sistema zaštite kulturnih dobara koji koegzistiraju u Bosni i Hercegovini doprinoseći na taj način pravnoj nesigurnosti.*

*U radu se na kraju zaključuje da je potrebno preduzeti značajne izmene pravne regulative u domenu sprečavanja protivpravnog prometa kulturnim dobrima kako bi se pravni sistem uskladio sa navedenim standardima EU, kao i sa odredbama ratifikovanih međunarodnih i regionalnih instrumenata u toj oblasti, kojima je Bosna i Hercegovina pristupila. Autori takođe ukazuju na potrebu pristupanja Konvenciji UNIDROIT o ukradenim i protivpravno izvezenim kulturnim dobrima kako bi se izgradio što solidniji sistem pravne zaštite u domenu sprečavanja protivpravnog prometa kulturnim dobrima.*

**Ključne reči:** izvoz kulturnih dobara, protivpravni promet kulturnim dobrima, nacrt Zakona o kulturnim dobrima BiH, standardi Evropske unije, Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju.

### **1. UVODNE NAPOMENE**

Bosna i Hercegovina (u daljem tekstu: BiH) je u poređenju sa drugim državama Zapadnog Balkana poslednja stupila u pregovore o stabilizaciji i pridruživanju. Iako su pregovori o stabilizaciji i pridruživanju otvoreni tek u novembru 2005. godine,

Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju (u daljem tekstu: "SPP") je sa Bosnom i Hercegovinom potpisan 16. juna 2008. godine, tačnije nepuna dva meseca nakon što je Republika Srbija potpisala SSP sa EU.<sup>1</sup>

Smatra se da je jedan od glavnih razloga zbog kojih je BiH sporije napredovala u otvaranju pregovora o SSP u odnosu na druge države Zapadnog Balkana, upravo postojanje kompleksnog državnog aparata koji toleriše koegzistenciju više paralelnih pravnih sistema.<sup>2</sup> U Izveštaju Evropske komisije o napretku BiH iz 2005. godine se ukazivalo da: "postojeće uređenje ne podržava brzo donošenje odluka i sprečava implementaciju reformi. Ono podriva mogućnosti BiH da napravi brži napredak na putu ka Evropskoj uniji."<sup>3</sup>

Složeno državno uređenje se i danas javlja kao dominantan činilac koji otežava harmonizaciju propisa BiH sa pravnim tekovinama Evropske unije (u daljem tekstu: "EU"), koju bi na osnovu SSP trebalo izvršiti do 2014. godine.<sup>4</sup>

U radu će se prvo predstaviti specifičan oblik državnog uređenja Bosne i Hercegovine, pre svega koncept pretpostavljene nadležnosti koji značajno opredeljuje podelu nadležnosti u domenu sprečavanja protivpravnog prometa kulturnim dobrima. Nakon toga, predmet analize će u drugom delu rada biti usklađenost pravnog sistema BiH u domenu zabrane protivpravnog prometa sa odredbama Uredbe Saveta broj 116/2009 o izvozu kulturnih dobara, Uredbe Komisije (EEZ) broj 752/93 kojom se utvrđuju odredbe za sprovođenje prethodno pomenute uredbe i Direktive Saveta 93/7/EEZ o povraćaju kulturnih dobara nezakonito iznesenih sa teritorije država članica. U daljem radu autori ispituju razloge zbog kojih bi BiH trebalo da pristupi Konvenciji UNIDROIT o ukradenim i protivpravno izvezenim kulturnim dobrima (u daljem radu: "Konvencija UNIDROIT") kako bi se izgradio što sveobuhvatniji sistem pravne zaštite od nezakonitog prometa kulturnim dobrima. U radu se takođe ističe

---

<sup>1</sup> Do 2006. Makedonija, Hrvatska i Albanija su već potpisale Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju. Hrvatski i makedonski sporazumi su već stupili na snagu, a albanski SSP je tada bio u fazi ratifikacije. Pored toga, Hrvatska i Makedonija su već aplicirale za članstvo i stekle status država kandidata. Hrvatska je postala prva država iz ove grupe koja je počela pregovore o pridruživanju još u 2005. Srbija i Crna Gora su počele sa pregovorima o USP-u nekoliko meseci pre Bosne i Hercegovine. Vid. E. Hadžikadunić, „BiH na putu ka Evropskoj uniji: Pregovori o sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju – Korak naprijed, nazad dva“, tekst dostupan na Internet adresi: [www.fes.ba/publikacije/BiH-na-putu-ka-EU-BOS.pdf](http://www.fes.ba/publikacije/BiH-na-putu-ka-EU-BOS.pdf), 29.04.2010.

<sup>2</sup> Ibidem.

<sup>3</sup> Izveštaj Evropske komisije o napretku BiH iz 2005, Brisel, 9. novembra 2005. SEC (2005) 1422, (9-10).

<sup>4</sup> Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju, čl. 8. i čl. 70. v. "Izgubljeni u prevodu- Bosanskohercegovačka apatija spram EU", Izveštaj iz 2009, tekst dostupan na Internet adresi: <http://www.populari.org/lat/sadrzaj.php?id=98>, 29.04.2010.

potreba za što potpunijom implementacijom<sup>5</sup> već preuzetih međunarodnih instrumenata.

## 2. SPECIFIČNOSTI DRŽAVNOG UREĐENJA BIH

Bosnu i Hercegovinu svakako karakteriše jedan od najkompleksnijih oblika državnog uređenja, koji je danas poznat u svetu: dva entiteta s potpuno asimetričnim unutrašnjim uređenjem i jedan *sui generis* distrikt. Još je Vašingtonski mirovni sporazum iz 1994. godine ustanovio izuzetno složenu unutrašnju teritorijalno-administrativnu podelu Federacije Bosne i Hercegovine koja se ogleda u njenoj podeli na deset kantona. Opšti okvirni sporazum za mir u Bosni i Hercegovini (u daljem tekstu: „Dejtonski mirovni sporazum”) u tom pogledu nije uneo nikakve izmene, tako da je pomenuto rešenje Vašingtonskog sporazuma uslovalo kasniju asimetriju u državi BiH koja se ispoljava u postojanju dva nivoa unutrašnje organizacije vlasti u Republici Srpskoj i tri nivoa unutrašnje organizacije vlasti u Federaciji Bosni i Hercegovini.<sup>6</sup> Ustav Bosne i Hercegovine sadržan u Aneksu IV Dejtonskog mirovnog sporazuma iz 1995. godine je propustio da eksplicitno definiše oblik njenog državnog uređenja.<sup>7</sup>

Jednu od osnovnih karakteristika Ustava BiH predstavlja znatno ograničenje nadležnosti centralnih državnih institucija u korist entiteta. U pogledu raspodele nadležnosti, primenjuje se pretpostavka nadležnosti u korist entiteta. Član 3. tačka 3.a. Ustava Bosne i Hercegovine određuje da sve nadležnosti koje po Ustavu Bosne i Hercegovine nisu izričito dodeljene institucijama Bosne i Hercegovine pripadaju entitetima. Takođe, ustavi oba entiteta<sup>8</sup> sadrže odredbu o pretpostavljenoj nadležnosti, tačnije da sve što ne potpada izričito pod nadležnost države spada u nadležnost entiteta.

Bitno je istaći da je nadležnost u oblasti kulture u BiH decentralizovana, te stoga prevashodno prepuštena entitetskim, kantonalnim i drugim nižim teritorijalnim nivoima vlasti. Usled toga u BiH postoji sijaset pravnih propisa koji regulišu kako oblast kulture, tako i kulturnog nasleđa.<sup>9</sup> Stoga će, u daljem radu, predmet analize

---

<sup>5</sup> Za potrebe ovog rada termini “implementacija”, “transpozicija”, “preuzimanje” i “unošenje” smatraju se sinonimi.

<sup>6</sup> S. Gavrić, D. Banović, dr C. Krause (ed.), “Uvod u politički sistem Bosne i Hercegovine - Izabrani aspekti” 2008, tekst dostupan na Internet adresi:

[http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1465253](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1465253), 01.05.2010.

<sup>7</sup> E. Sadiković, “Decentralizovano centralizovana država”, 04/2007, tekst dostupan na Internet adresi: <http://www.pulsdemokratije.net/admin/?q=bs/node/166>, 03.05.2010.

<sup>8</sup> V. tač. 1. Amandmana LV Ustava Republike Srpske, koja glasi: "Republici pripadaju sve državne funkcije i nadležnosti osim onih koje su Ustavom Bosne i Hercegovine izričito prenesene na njene institucije."

<sup>9</sup> Na državnom nivou postoji nacrt Zakona o kulturnim dobrima. Na entitetskom nivou su na snazi zakoni koji posebno regulišu zaštitu kulturnog nasleđa. Na nivou pet kantona su usvojeni posebni zakoni kojima se regulišu oblast kulturnog nasleđa (kanton Sarajevo, Zeničko-dobojski kanton, Zapadnohercegovački kanton, Unsko-sanski kanton i Hercegovačko-neretvanski kanton), u tri kantona

morati da se ograniči isključivo na pitanje usaglašenosti prava BiH sa standardima EU u oblasti sprečavanja i suzbijanja nezakonitog prometa kulturnim nasleđem. Naime, u toj oblasti je stepen decentralizacije slabije izražen, u poređenju sa normiranjem drugih aspekata kulture, pošto u pogledu kulturnog nasleđa postoji podeljena nadležnost između države BiH i entiteta i kantona. Aneksom VIII Dejtonskog mirovnog sporazuma se osniva Komisija za očuvanje nacionalnih spomenika BiH (u daljem tekstu: „Komisija”), kao institucija na državnom nivou sa značanim prerogativima u domenu zaštite kulturnih dobara koja su proglašena nacionalnim spomenicima. Podzakonskim aktima su dalje utvrđeni osnovni principi i ciljevi delovanja Komisije, kao što je i preciziran njen mandat, koji između ostalog uključuje značajna ovlašćenja na međunarodnom planu.<sup>10</sup>

S druge strane, Sektor za nauku i kulturu Ministarstva civilnih poslova BiH, koji takođe deluje na državnom nivou, ima samo koordinacioni mandat,<sup>11</sup> budući da ne postoji zajednička nadležnost BiH u oblasti kulture mimo domena zaštite kulturnih dobara koja su proglašena nacionalnim spomenicima.<sup>12</sup>

### 3. NEPOSTOJANJE KROVNOG ZAKONA U DOMENU KULTURNOG NASLEĐA

Bitno je istaći da decentralizovana nadležnost u oblasti kulture ne predstavlja izuzetak u uporednom pravu, već se često susreće i u pravnim sistemima mnogih evropskih zemalja.<sup>13</sup> Međutim, ono što svakako predstavlja osobenost bosanskog

---

na snazi zakoni o kulturi, kojima se između ostalog reguliše i oblast kulturnog nasleđa (Tuzlanski kanton, Srednjobosanski kanton i Bosansko-podrinjski kanton), dok u preostala dva kantona ne postoje posebni zakoni kojima se reguliše oblast kulture i kulturnog nasleđa.

<sup>10</sup> Komisija je, između ostalog, zadužena za izvršavanje međunarodnih ugovora, saradnju sa INTERPOL-om, drugim međunarodnim organizacijama i državama u slučajevima nestanka pokretnih nacionalnih spomenika; pitanja postupka za izvoz pokretnih nacionalnih spomenika i davanja garancija za njihovu zaštitu u slučaju privremenog izvoza. V. čl. 2. Pravilnika o aktivnostima Komisije za očuvanje nacionalnih spomenika vezanim za međunarodnu saradnju, dostupni na [http://www.aneks8komisija.com.ba/main.php?id\\_struct=5&lang=1](http://www.aneks8komisija.com.ba/main.php?id_struct=5&lang=1), 04.05.2010.

<sup>11</sup> V. čl. 15. Zakona o ministarstvima i drugim organima uprave Bosne i Hercegovine.

<sup>12</sup> Svakako važno je istaći i značaj pravilne implementacije odnosno preuzimanja i sledećih instrumenata u postupku pristupanja: Konvencije UNESCO-a o zaštiti i unapređenju raznolikosti kulturnih izraza i Direktive o audiovizuelnim medijskim uslugama, naročito odredbi kojima se jemči kulturna raznolikost. Članom 101. SSP, koji reguliše saradnju u oblasti kulture se posebno ističe: “[...] Strane se takođe obavezuju da će saradivati na promociji kulturne raznolikosti, naročito u okviru Konvencije UNESCO-a o zaštiti i promociji različitosti kulturnog izražavanja.” No, s obzirom na visok stepen decentralizacije, smatramo da bi detaljna analiza entitetskih i kantonalnih propisa u pogledu sprovođenja pomenute konvencije kao i usklađenosti sa odredbama Direktive o audiovizuelnim medijskim uslugama kojima se jemči kulturna raznolikost, bila isuviše obimna i kao takva bi prevazilazila očekivani obim i karakter ovog rada.

<sup>13</sup> Kao dobar primer mogu poslužiti pravni sistemi Španije i Belgije. V. Guidelines for Administrative Cooperation between the Competent Authorities, adopted by the Advisory Committee on Cultural Goods, created by the Council Regulation (EEC) No 3911/92 on the export of cultural goods, Taxud/1062/2001 Final Rev.2, 9-95, dokument dostupan na Internet adresi: [http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/resources/documents/cultural\\_goods\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/cultural_goods_en.pdf), 29.04.2010.

prava jeste potpuno odsustvo transparentne zakonske regulative na državnom nivou kojom bi se uredila bar pojedina ključna pitanja iz oblasti kulturnog nasleđa, koja se iz praktičnih razloga, najčešće regulišu krovnim instrumentima.<sup>14</sup> Dobar primer za to predstavlja režim pravne zaštite kulturnih dobara koja su proglašena nacionalnim spomenicima s obzirom da je u potpunosti regulisan podzakonskim aktima Predsedništva i Komisije.<sup>15</sup> Takođe jasno razgraničenje nadležnosti između Komisije i Ministarstva civilnih poslova BiH u domenu zaštite kulturnih dobara je potpuno izolstalo.

Značajno je napomenuti da u BiH već godinama postoje oprečna mišljenja o opravdanosti donošenja Zakona o zaštiti kulturnih dobara na državnom nivou, kao uostalom i o eventualnoj sadržini budućeg zakona. Iako preovladava mišljenje da je neophodno doneti zakon o zaštiti kulturnih dobara na državnom nivou, kako bi se između ostalog, ispunile brojne obaveze koje proizilaze iz članstva u UNESCO-u i u Savetu Evrope, kao i uspostavio jasan i transparentan pravni sistem, sadržaj samog zakona predstavlja već godinama sporno pitanje. Čini se da ni postojeći nacrt Zakona o kulturnim dobrima BiH nije uspeo da pomiri suprotstavljena gledišta i da otkloni dugoprisutnu tenziju, te stoga on još uvek nije ušao u skupštinski postupak. U Izveštaju o napretku iz 2009. godine se ističe da Zakon još uvek nije usvojen zbog političkih razloga, a pre svega zbog institucionalnih novina koje predviđa.

Kao posebno sporno nameće se pitanje da li je i u kojoj meri potrebno izvršiti prenos entitetskih komepetencija u oblasti zaštite kulturnih dobara na državni nivo. Pojedini autori, protivnici prenošenja nadležnosti na državni nivo u domenu kulture, smatraju da u skladu sa principom pretpostavljene nadležnosti entiteta odredbe Aneksa VIII o osnivanju Komisije treba usko tumačiti.

U svakom slučaju potreba za donošenjem krovnog zakona je postala evidentna kako bi se uspostavila pravna sigurnost, ispunile preuzete međunarodne obaveze i otklonile postojeće neusklađenosti i pravne praznine.

No, imajući u vidu da postojeći nacrt zakona još uvek nije ušao u skupštinski postupak, u ovom radu će se analizirati odredbe samog nacrta kako bi se utvrdilo da li predložena rešenja predstavljaju prepreku daljim evropskim integracijama. U svetlu usaglašenosti će se dalje analizirati postojeća podzakonska regulativa usvojena na državnom nivou, kao i pozitivnopravni propisi primenjivi na nivou entiteta i kantona, kojima se reguliše pitanje sprečavanja nezakonitog prometa kulturnim dobrima.

---

<sup>14</sup> Jedini zakonski akt usvojen na državnom nivou, koji reguliše izvesan segment kulturnog nasleđa je Zakon o arhivskoj građi i arhivu BiH, Službeni glasnik BiH, br. 16/01.

<sup>15</sup> Tako je nadležnost Komisije utvrđena podzakonskim aktima koje je donelo Predsedništvo: Odluka o Komisiji za zaštitu nacionalnih spomenika, Službeni glasnik BiH, br. 1/02 i 10/02, kao i Pravilnik o aktivnostima Komisije za očuvanje nacionalnih spomenika vezanim za međunarodnu saradnju, Službeni glasnik BiH, br. 29/02. Kriterije za proglašenje dobara nacionalnim spomenicima je donela Komisija 2002. god, detaljnije na Internet adresi:

[http://www.aneks8komisija.com.ba/main.php?id\\_struct=40&lang=1](http://www.aneks8komisija.com.ba/main.php?id_struct=40&lang=1), 05.05.2010.

#### 4. USKLADENOST PRAVNOG SISTEMA BIH SA STANDARDIMA EU U DOMENU ZAŠTITE OD PROTIVPRAVNOG PROMETA KULTURNIM DOBRIMA

Uredba Saveta broj 116/2009 o izvozu kulturnih dobara,<sup>16</sup> Uredba Komisije (EEZ) broj 752/93 kojom se utvrđuju odredbe za sprovođenje prethodno pomenute uredbe<sup>17</sup> i Direktiva Saveta 93/7/EEZ o povraćaju kulturnih objekata nezakonito iznesenih sa teritorije država članica<sup>18</sup> predstavljaju mehanizme koji su usvojeni kako bi se omogućila zaštita kulturnih dobara u uslovima postojanja jedinstvenog tržišta između država članica EU.<sup>19</sup>

##### 4.1. Uredba Saveta broj 116/2009 o izvozu kulturnih dobara

Kao preventivnu meru zaštite od protivpravnog izvoza kulturnih dobara, Uredba Saveta broj 116/2009 propisuje primenu jednoobraznih izvoznih dozvola kojima se državama članicama EU garantuje minimalni nivo kontrole izvoza kulturnih dobara na spoljnim granicama EU.

Značajno je napomenuti, da je još pre usvajanja ove uredbe Konvencija UNESCO o merama za zabranu i sprečavanje nedozvoljenog uvoza, izvoza i prenosa svojine kulturnih dobara (u daljem tekstu: „Konvencija UNESCO“)<sup>20</sup> predviđala obavezu uvođenja izvoznih dozvola za kategorije kulturnih dobara obuhvaćenih

---

<sup>16</sup> Uredba Saveta (EZ) broj 116/2009 od 18. decembra 2008. godine o izvozu kulturnih dobara (Council Regulation (EC) No 116/2009 of 18 December 2008 on the export of cultural goods (OJ L39 10/02/09). Treba imati u vidu da je Uredba (EEZ) broj 3911/92 sa sukcesivnim izmenama i dopunama prestala da važi stupanjem na snagu Uredba Saveta (EZ) broj 116/2009 od 18. decembra 2008. godine o izvozu kulturnih dobara.

<sup>17</sup> Uredba Komisije (EEZ) broj 752/93 od 30. marta 1993. kojom se utvrđuju odredbe za sprovođenje Uredbe Saveta, *izmenjena i dopunjena* Uredbom broj 1526/98 od 16. jula 1998, *izmenjena i dopunjena* Uredbom (EZ) broj 656/2004 od 07/04/2004, (Commission Regulation (EEC) No. 752/93 of 30/03/1993, laying down provisions for the implementation of Council Regulation (EEC) (No. 3911/92) (OJ No. L 77, 31/03/1993). ;Modified by Regulation No. 1526/98 of 16/07/1998 (OJ No. L 201 of 17/07/1998), Modified by Regulation (EC) No 656/2004 of 07/04/2004 (OJ L 104 of 08/04/2004), Corrigendum OJ L 203 of 08/06/2004).

<sup>18</sup> Direktiva Saveta 93/7/EEZ od 15. marta 1993. o povraćaju kulturnih dobara nezakonito iznesenih sa teritorije država članica; *izmenjena i dopunjena* Direktivom broj 96/100/EZ od 17. februara 1996 i Direktivom broj 2001/38 od 05. juna 2001. godine (*Council Directive 93/7/EEC* of 15 March 1993 on the return of cultural objects unlawfully removed from the territory of a Member State (OJ No L 74 of 27/03/1993), Modified by Directive No 96/100/EC of 17/02/1996 (OJ No L 60 of 01/03/1996) and by Directive No 2001/38 of 05/06/2001 (OJ No L 187 of 10/07/2001)).

<sup>19</sup> Pravni osnov za usvajanje ovih akata je, između ostalog, sadržan u čl. 30. Ugovora o osnivanju Evropske zajednice kojim se predviđa mogućnost ustanovljavanja izuzetka od principa slobodnog prometa robom: Ok je...“Odredbe članova 28. i 29. ne isključuju zabrane ili ograničenja uvoza, izvoza ili ograničenje tranzita robe na osnovu javnog morala, javnog interesa ili javne sigurnosti, zaštite života i zdravlja ljudi, životinja i biljaka; zaštite nacionalnog blaga umetničke, istorijske ili arheološke vrednosti [...]”

<sup>20</sup> BiH je 12. jula 1993. godine sukcesijom pristupila Konvenciji UNESCO o merama za zabranu i sprečavanje nedozvoljenog uvoza, izvoza i prenosa svojine kulturnih dobara iz 1970 godine.

odnosnom konvencijom. Međutim za razliku od ove uredbe, odredbe Konvencije UNESCO nisu direktno primjenjive već se njima jedino obavezuju države članice da ih putem pravne regulative unesu u nacionalno pravo kako bi postale deo njihovog nacionalnog pravnog sistema. Iako uredba predstavlja direktno primenjiv akt koji dakle bez obzira na postojeća nacionalna rešenja automatski postaje deo pravnog sistema država članica, BiH bi trebalo da već u postupku pristupanja uskladi svoj pravni sistem sa minimalnim standardima zaštite predviđenim Uredbom Saveta broj 116/2009, kako bi se otklonili eventualni kasniji paralelizmi i neuklađenosti u sistemima zaštite. Naime i kada se radi o direktno primenjivim aktima, države članice treba da aktivno učestvuju u postupku njihovog sprovođenja.

Države članice su obavezne, ukoliko je to potrebno, da u skladu sa članom 10. stav 1. Ugovora o osnivanju Evropske zajednice<sup>21</sup> “preduzmu sve odgovarajuće mere, bilo opšte ili posebne, da bi obezbedile izvršavanje obaveza koje proizilaze iz ovog ugovora ili iz akcije institucija Zajednice.” U članu 10. stav 1. dalje stoji da države članice treba da “omoguće ostvarivanje zadataka Zajednice.”

U tom smislu u narednim redovima ćemo analizirati da li pravni okvir BiH pruža minimalne garancije u pogledu kontrole izvoza kulturnih dobara, koje su propisane Uredbom broj 116/2009.

#### **4.1.1. Kategorije kulturnih dobara za koje se zahteva izvozna dozvola**

##### **4.1.1.1. Nacrt Zakona o kulturnim dobrima BiH**

Kategorije kulturnih dobara za koje je Zakonom o kulturnim dobrima BiH ustanovljena obaveza izdavanja izvoznih dozvola ne odgovara u potpunosti kategorijama propisanim Aneksom I Uredbe broj 116/2009.

Nacrt Zakona o kulturnim dobrima BiH iscrpno nabroja kategorije kulturnih dobara na način sveobuhvatniji od Uredbe iz 2009. Drugim rečima, nacrt Zakona je u tom pogledu u skladu sa Uredbom s obzirom da se njome ustanovljava samo minimalni nivo zaštite, tačnije, kategorije kulturnih dobara za koje se neizostavno zahteva izvozna dozvola, ne dovodeći pri tom u pitanje pravo država da zaštitom obuhvate i druge kategorije kulturnih dobara. I pored načelne usklađenosti, nacrt Zakona o kulturnim dobrima BiH je propustio da među kulturna dobra kao kategoriju izričito uvrsti “kolekcije i primerke iz zooloških, botaničkih, mineraloških ili anatomskih kolekcija”, iako je ta kategorija predviđena Aneksom Uredbe.<sup>22</sup>

Takođe, pojedine kategorije kulturnih dobara koje su navedene u nacrtu Zakona o kulturnim dobrima BiH nisu dovoljno jasno određene i stoga moraju biti redefinisane.<sup>23</sup>

---

<sup>21</sup> Consolidated Versions of the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community (Consolidated text, OJ No C 321 E of 29 December 2006).

<sup>22</sup> V. prva alineja kategorije A.13. Aneksa Uredbe.

<sup>23</sup> Naime, čl. 70 (b) i 70 (lj) nisu međusobno usaglašeni. Dok se čl. 70 (b) odnosi na sve predmete koji čine sastavni deo umetničkih, istorijskih ili verskih spomenika, u čl. 70 (lj) se uvodi starosno

#### **4.1.1.2. Uputstvo o izdavanju dozvola za izvoz i uvoz umetničkih dela i antikviteta**

Ministarstvo spoljne trgovine i ekonomskih odnosa BiH je donelo Uputstvo o izdavanju dozvola za izvoz i uvoz umetničkih dela i antikviteta kojim se utvrđuju uslovi za izvoz kulturnih dobara koja nemaju status nacionalnih spomenika.<sup>24</sup> Lista kulturnih dobara sadržana u Uputstvu je znatno restriktivnija od kategorija kulturnih dobara navedenih u Aneksu Uredbe broj 116/2009. Stoga, ukoliko pomenuti nacrt Zakona uskoro ne bude usvojen, Uputstvo mora biti izmenjeno kako bi bilo usaglašeno sa odredbama Uredbe broj 116/2009.

Kompleksnost regulative BiH se ogleda i u tome što Ministarstvo spoljne trgovine i ekonomskih odnosa izdaje dozvolu tek na osnovu prethodnog dobijanja saglasnosti od nadležnog ministarstva kulture entiteta.<sup>25</sup>

S obzirom na ustanovljeni postupak saodlučivanja pri izdavanju izvoznih dozvola bitno je sagledati i rešenja entitetskih i kantonalnih propisa kojima se reguliše zaštita kulturnih dobara. Analizom entitetskih i kantonalnih propisa može se zaključiti da su potrebne njihove izmene kako bi se uskladili sa minimalnim standardima utvrđenim za kategorije kulturnih dobara za koje se zahteva izvozna dozvola u smislu Uredbe broj 116/2009. Nesumnjivo, postojeći postupak koodlučivanja nepotrebno usložnjava režim izvozne kontrole kulturnih dobara, pri tome uvodeći teritorijalnu fragmentaciju i stepen diskrecije u oblasti u kojoj inače postoje jasni evropski standardi.<sup>26</sup>

#### **4.1.1.3. Akti Komisije za očuvanje nacionalnih spomenika BiH**

Izvoz kulturnih dobara koja su proglašena nacionalnim spomenicima je moguće izvršiti jedino na osnovu posebnog odobrenja Komisije za očuvanje nacionalnih spomenika BiH. Nepostojanje opšteg pravnog akta podzakonskog karaktera koji bi na jasan i sistematičan način utvrdio restriktivna pravila za iznošenje kulturnih dobara koja su proglašena nacionalnim spomenicima svakako predstavlja manjkavost pravnog sistema BiH.<sup>27</sup> I pored toga, bitno je istaći da samo uvođenje restriktivnijih

---

ograničenje u pogledu umetničkih, istorijskih i verskih spomenika, te se uzimaju u obzir samo oni primerci koji su stari između 50 i 100 godina. Takođe, član 2 (b) i 2 (c) su veoma široko i nejasno definisani.

<sup>24</sup> Komisija za nacionalne spomenike je nadležna za odobravanje privremenog iznošenja iz zemlje kulturnih dobara koja su proglašena nacionalnim spomenicima. V. odluke o proglašenju pokretnih dobara nacionalnim spomenikom, <http://www.aneks8komisija.com.ba>, 01.05.2010.

<sup>25</sup>V. član 3(c) Uputstva o izdavanju dozvola za izvoz i uvoz umetničkih dela i antikviteta.

<sup>26</sup> Prema trenutno važećim propisima postoji mogućnost da ista kategorija kulturnih dobara bude podvrgnuta drugačijim izvoznim režimima u različitim delovima Bosne i Hercegovine.

<sup>27</sup> Umesto postojanja opšteg pravnog akta, Komisija u pojedinačnim odlukama o proglašenju pojedinog pokretnog dobra nacionalnim spomenikom određuje uslove izvoza. V. npr. Odluku o proglašenju crkve Presvete Bogorodice u Jajcu, sa pokretnim naslijeđem koga čine pet ikona s ikonostasa nacionalnim spomenikom, Službeni glasnik BiH, broj 37/04,



kriterijuma za iznošenje nacionalnih spomenika, pa čak i zabrana trajnog iznošenja koju određuje Komisija nije u suprotnosti sa tekstom ove uredbe. Naime, države članice su slobodne da uspostave strožiji režim kontrole izvoza od minimalnih standarda predviđenih Uredbom, kako u pogledu kulturnih dobara od nacionalnog interesa, tako i u pogledu ostalih kategorija kulturnih dobara, čak i ukoliko ne predstavljaju kulturna dobra u smislu ove uredbe.<sup>28</sup>

#### 4.1.2. Organi nadležni za izdavanje izvoznih dozvola

Dok Uputstvo koje je trenutno na snazi u BiH predviđa složeni postupak koodlučivanja, po kojem se, u izdavanje izvozne potvrde uključuju pored Ministarstva spoljnih poslova BiH i nadležni entitetski i kantonalni organi, nacrt Zakona nudi pojednostavljena rešenja. Naime, nacrt Zakona o kulturnim dobrima BiH predviđa da se entitetski i kantonalni zavodi za zaštitu kulturnog nasleđa smatraju isključivo nadležnim telima u smislu člana 3. Uredbe broj 116/2009, bez propisivanja obaveznog učešća drugih tela sa državnog nivoa u tom postupku.

Decentralizacija nadležnosti u oblasti izdavanja izvoznih dozvola ne predstavlja izuzetak u pravnim sistemima evropskih država.<sup>29</sup> Kao što je ranije spomenuto u tekstu, nacrt Zakona predstavlja optimalno rešenje zbog toga što sadrži pojednostavljen model decentralizacije, gde svaku izvoznju dozvolu izdaje isključivo jedan nadležan organ, koji prilikom odlučivanja nije uslovljen nikavom prethodnom niti naknadnom saglasnošću drugog organa.

#### 4.1.3. Organi nadležni za utvrđivanje uslova za izvoz kulturnih dobara

U cilju ispunjavanja uslova iz Uredbe broj 116/2009 od izuzetnog značaja je ustanovljavanje jedinstvenih kriterijuma za izdavanje izvozne dozvole na celoj teritoriji BiH. U tom pogledu, nacrt Zakona o kulturnim dobrima BiH sadrži problematično rešenje. Naime, član 68. stav 4. nacrta Zakona o kulturnim dobrima BiH ovlašćuje Ministra civilnih poslova da utvrdi uslove za privremeno iznošenje *kulturnog dobra od značaja za BiH*, na predlog Komisije za kulturna dobra. Naime, pomenutim članom se uvodi nepotrebna i opasna distinkcija podela. Tačnije, odnosni

---

[http://www.aneks8komisija.com.ba/main.php?id\\_struct=6&lang=1&action=view&id=1929](http://www.aneks8komisija.com.ba/main.php?id_struct=6&lang=1&action=view&id=1929).

29.04.2010.

<sup>28</sup> Čl. 2, st. 3. ove uredbe. Nivo zaštite kulturnih dobara koja čine nacionalno blago u državama članicama značajno varira. V. J. Staines, J. Piñel, *Moving Art - Guidebook to the export and import of cultural goods between Russia and the European Union*, European Communities, 2007, <http://www.delrus.ec.europa.eu>. 02.05.2010.

<sup>29</sup> Na primer, Nemačka i Holandija imaju decentralizovan sistem izdavanja izvoznih dozvola. v. *Guidelines for Administrative Cooperation between the Competent Authorities*, adopted by the Advisory Committee on Cultural Goods, created by the Council Regulation (EEC) No 3911/92 on the export of cultural goods, Taxud/1062/2001 Final Rev.2, 9-95, dokument dostupan na Internet adresi: [http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/resources/documents/cultural\\_goods\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/cultural_goods_en.pdf), 29.04.2010.

ministar se ovlašćuje da propiše uslove samo u pogledu kulturnih dobara koja su od značaja za BiH, a ne i ostalih kulturnih dobara koja ispunjavaju uslove propisane Uredbom, a pri tom nisu od posebnog značaja za teritoriju BiH. Da bi se omogućilo potpuno i pravilno sprovođenje ove uredbe, kao uostalom i ostvarivanje kulturne saradnje u smislu člana 101. SSP, potrebno je propisati jedinstvene uslove za izvoz svih kulturnih dobara iz BiH u skladu sa minimalnim standardima Uredbe, kako bi se pružila zaštita svim kategorijama kulturnih dobara koja su navedena u Aneksu Uredbe, bez obzira da li se radi o kulturnim dobrima ili kulturnim dobrima od izuzetnog značaja.

#### **4.1.4. Administrativna saradnja**

Zakonodavstvo BiH je u potpunosti propustilo da reguliše administrativnu saradnju između nadležnih organa na način na koji je definisana članom 6. Uredbe broj 116/2009. Naime, Uredbom se, između ostalog, predviđa saradnja između carinskih organa, policijskih organa i organa nadležnih za izdavanje izvoznih dozvola. Na taj način se zapravo omogućava komunikacija između organa nadležnih za izdavanje izvoznih dozvola, organa zaduženih za povraćaj nezakonito iznesenih kulturnih dobara i organa nadležnih za otkrivanje ilegalnog izvoza kulturnih dobara.<sup>30</sup> Iako neformalni vidovi saradnje u BiH već postoje, oni nisu na odgovarajući način institucionalizovani i usaglašeni sa odredbama ove uredbe. Imajući u vidu da se problemi u ostvarivanju ove saradnje javljaju i u državama EU, bitno je da se u BiH pravovremeno uspostavi odgovarajući institucionalni okvir za tu saradnju.<sup>31</sup>

#### **4.1.5. Krivičnopravno i administrativno sankcionisanje nezakonitog iznošenja kulturnih dobara**

Na osnovu analize carinskih<sup>32</sup> i krivičnopravnih propisa,<sup>33</sup> kao i pojedinih pravnih akata kojima se reguliše zaštita kulturnih dobara<sup>34</sup> može se zaključiti da

---

<sup>30</sup> Videti član 6. ove uredbe.

<sup>31</sup> U prethodno pomenutim smernicama za administrativnu saradnju između nadležnih organa (Guidelines for Administrative Cooperation between the Competent Authorities) ukazuje se da su, nakon stupanja na snagu Uredbe broj 116/2009 i Direktive broj 93/7/EEZ, nastali ozbiljni problemi u uspostavljanju administrativne saradnje u državama članicama EU. Stoga su u Smernicama predloženi načini za prevazilaženje tih problema.

<sup>32</sup> Zakon o carinskim prekršajima Bosne i Hercegovine, Službeni glasnik Bosne i Hercegovine, br. 88/05.

<sup>33</sup> Krivični zakon Bosne i Hercegovine, Službeni glasnik Bosne i Hercegovine, br. 37/03, 54/04, 61/04, 30/05, Krivični zakon Federacije Bosne i Hercegovine, Službeni novine Federacije Bosne i Hercegovine br. 36/03, Krivični zakon Republike Srpske, Službeni glasnik Republike Srpske, br. 49/03, 108/04, 37/06, 70/06, Krivični zakon Brčko Distrikta BiH, Službeni glasnik Brčko Distrikta BiH, br. 10/03, 6/05.

<sup>34</sup> V. na primer Nacrt Zakona o kulturnim dobrima BiH i Zakon o arhivskoj delatnosti Republike Srpske, Službeni glasnik Republike Srpske, br. 119/2008.

pravni sistem BiH sadrži odgovarajuće administrativne i krivičnopravne sankcije za protivpravno iznošenje kulturnih dobara koje su u skladu s članom 9. ove uredbe.

## **4.2. Uredba Komisije (EEZ) broj 752/93 kojom se utvrđuju odredbe za sprovođenje Uredbe Saveta EEZ broj 3911/92 o izvozu kulturnih dobara**

### **4.2.1. Oblici izvoznih dozvola**

Uredba Komisije 752/93 određuje tehničke odredbe za sprovođenje Uredbe Saveta 116/2009 o izvozu kulturnih dobara. Pored ustanovljavanja forme standardne dozvole kao obavezne, Uredbom se predviđaju i dva fakultativna modela, koji ukoliko su ispunjeni posebni uslovi, mogu da olakšaju promet kulturnim dobrima, a samim tim i kulturnu saradnju u smislu člana 101 SPP. To su: posebna otvorena i opšta otvorena dozvola. Iako pravni sistem BiH poznaje jedino oblik izvozne dozvole koji u načelu odgovara modelu standardne dozvole,<sup>35</sup> potrebno je dodatno izmeniti postojeću regulativu kako bi se kriterijumi predviđeni ovom uredbom u potpunosti zadovoljili. Tako na primer, pravni sistem BiH nije usklađen sa članom 9. Uredbe broj 752/93 koji predviđa da je rok važenja standardne izvozne dozvole dvanaest meseci od datuma izdavanja. Naime, pravna regulativa u BiH ne poznaje takvo vremensko ograničenje.

Modeli posebne otvorene dozvole i opšte otvorene dozvole, predstavljaju oblike koji su lišeni strogog formalizma i stoga bi njihovo uvođenje u pravni sistem olakšalo i unapredilo promet kulturnim dobrima i kulturnu saradnju u smislu člana 101. SSP. Svakako, ovi modeli se mogu primeniti jedino ukoliko su u konkretnom slučaju ispunjeni uslovi predviđeni Uredbom Komisije broj 752/93.<sup>36</sup>

## **4.3. Direktiva 93/7/EEZ o povraćaju kulturnih predmeta nezakonito iznesenih s teritorije države članice**

Cilj Direktive Saveta 93/7/EEZ je da se omogući povraćaj kulturnih objekata koji su na osnovu nacionalnog zakonodavstva ili administrativnih postupaka

---

<sup>35</sup> V. Uputstvo o izdavanju dozvola za izvoz i uvoz umetničkih dela i antikviteta i nacrt Zakona o kulturnim dobrima BiH.

<sup>36</sup> Čl. 10. ove uredbe propisuje uslove za odobravanje posebne otvorene dozvole. Tako, između ostalog, države članice mogu da se opredele za posebne otvorene dozvole, u slučajevima kada postoji potreba za sukcesivnim privremenim izvozima određenih kulturnih dobara, koja su pogodna za identifikaciju, a radi upotrebe i/ili izlaganja u trećim državama. S druge strane, čl. 13. ove uredbe utvrđuje uslove za izdavanje opšte otvorene dozvole. Opšta otvorena dozvola se može izdavati muzejima ili drugim institucijama i ona se primenjuje na sve privremene izvoze koji se vrše u propisanom vremenskom periodu ukoliko se radi o kulturnim dobarima koja čine stalne postavke muzeja ili drugih institucija i koja se mogu privremeno izvoziti radi izložbe u treće države. V. Guidelines for Administrative Cooperation between the Competent Authorities, adopted by the Advisory Committee on Cultural Goods, created by the Council Regulation (EEC) No 3911/92 on the export of cultural goods, Taxud/1062/2001 Final Rev.2, 9-95.

klasifikovani kao “nacionalna blaga umetničke, istorijske ili arheološke vrednosti” u slučaju nezakonitog odnošenja sa teritorije država članica.

#### **4.3.1. Definicija nacionalnog blaga umetničke, istorijske ili arheološke vrednosti**

Analiza pravnog sistema BiH otkriva da ne postoji ni jedan pravni akt koji sadrži definiciju nacionalnog blaga umetničke, istorijske ili arheološke vrednosti koja je u potpunosti u skladu sa članom 1. Direktive 93/7/EEZ.

Naime, članom 1. Direktive se utvrđuje da su zaštitom obuhvaćeni kulturni objekti koji su klasifikovani kao nacionalno blago umetničke, istorijske ili arheološke vrednosti ukoliko:

- spadaju u jednu od kategorija navedenih u Aneksu Direktive,<sup>37</sup> ili
- čine sastavni deo javnih kolekcija koje su evidencirane u inventarima muzeja, arhiva ili biblioteka ili u inventarima crkvenih ustanova<sup>38</sup>

Očigledno je da ova direktiva ima užu oblast primene u poređenju sa Uredbom broj 116/2009. I pored toga, je ostavljena mogućnost svakoj državi članici EU da proširi oblast primene ove direktive preuzimajući na sebe obavezu povraćaja i u pogledu kategorija objekata koje nisu obuhvaćene ovom direktivom.<sup>39</sup>

Nacrt Zakona o kulturnim dobrima BiH ne sadrži jasnu definiciju kulturnih objekata koja čine nacionalno blago umetničke, istorijske ili arheološke vrednosti.<sup>40</sup> Kriterijumi za proglašenje dobra nacionalnim spomenikom BiH (u daljem tekstu: „Kriterijumi“) predstavljaju svakako značajan akt čije se odredbe moraju uzeti u obzir prilikom analize usaglašenosti sa ovom direktivom.<sup>41</sup> Naime, dati podzakonski akt Komisije za očuvanje nacionalnih spomenika navodi kategorije kulturnih dobara koje se mogu proglasiti nacionalnim spomenicima, ukoliko ispunjavaju i dodatne uslove propisane Kriterijumima (npr. vrednosne i starosne kriterijume).

U svakom slučaju, određenje nacionalnih spomenika sadržano u Kriterijumima nije u potpunosti u skladu s tekstom ove direktive. Tačnije, navedene kategorije

---

<sup>37</sup> Kategorije kulturnih objekata nabrojane u Aneksu Direktive su u potpunosti podudaraju sa objektima navedenim u aneksima prethodno pomenutih uredbi.

<sup>38</sup> Čl. 1. Direktive Saveta 93/7/EEZ.

<sup>39</sup> Videti član 14. ove direktive.

<sup>40</sup> U, članu 16. nacrta Zakona o kulturnim dobrima se anticipirana Komisija za kulturna dobra BiH ovlašćuje da predloži kriterijume za utvrđivanje kulturnih dobara BiH, koje bi nakon toga trebalo da kasnije usvoji Savet ministara. Međutim nacrt Zakona nije dovoljno precizan tako da ostaje nejasno da li se Komisija ovlašćuje da predloži samo kriterijume za utvrđivanje kulturnih dobara ili i kulturnih dobara koja predstavljaju nacionalno blago umetničke, istorijske, ili arheološke vrednosti.

<sup>41</sup> V. Kriterijume za proglašenje dobra nacionalnim spomenikom Bosne i Hercegovine, Službeni glasnik BiH br. 33/02, 15/03. Kriterijumi su usvojeni na osnovu čl. 36. Poslovnika o radu Komisije za očuvanje nacionalnih spomenika.

pokretnih kulturnih objekata se ne mogu smatirati nacionalnim blagom u smislu ove direktive iz sledećih razloga:

- one nisu u skladu sa kategorijama kulturnih dobara nabrojanih u Aneksu Direktive 93/7/EEZ,<sup>42</sup> i

- kategorije utvrđene Kriterijumima ne predstavljaju sastavni deo javnih kolekcija navedenih u inventarima muzeja, arhiva ili bibliotekarskim kolekcijama.<sup>43</sup>

Pravni propisi koji regulišu zaštitu kulturnog nasleđa na entitetskom i kantonalnom nivou u načelu ne sadrže definiciju nacionalnog blaga umetničke, istorijske ili arheološke vrednosti koja bi bila u skladu sa ovom direktivom. Naime, ti propisi najčešće ne sadrže definiciju nacionalnog blaga već jedino određuju pojam kulturnog dobra,<sup>44</sup> dok samo pojedini od njih klasifikuju kulturna dobra u više kategorija, ali i pored toga ni jedna kategorija ne odgovara u potpunosti definiciji nacionalnog blaga na način formulisan u članu 1. Direktive 93/7/EEZ.<sup>45</sup>

---

<sup>42</sup> Kriterijumi ne nabarajaju iscrpno sve kategorije, već jedino primera radi navode pojedine pokretne kulturne objekte, te na osnovu toga možemo zaključiti da Kriterijumi Komisije nisu u potpunosti u skladu sa detaljnom i sveobuhvatnom kategorizacijom iz Aneksa Direktive.

<sup>43</sup> Za potrebe ove direktive "javne kolekcije" označavaju kolekcije koje su u svojini države članice, lokalne ili regionalne vlasti u okviru države članice ili ustanove sa teritorije države članice i pri tom su određene kao javne kolekcije zakonodavstvom te države članice, ukoliko je ta ustanova u svojini ili značajno finansirana od strane države članice ili lokalne ili regionalne vlasti. V. čl. 1. st. 1. Direktive. S druge strane Kriterijumi Komisije propisuju da nacionalni spomenici mogu biti u vlasništvu pojedinaca iz čega nedvosmisleno proizilazi da se ne mogu smatrati "javnim kolekcijama" u smislu čl. 1. st. 1. ove direktive.

<sup>44</sup> V. Zakon o zaštiti kulturnog nasleđa Hercegovačko-neretvanskog kantona, Službene novine Hercegovačko-neretvanskog kantona br. 2/06. U čl. 1. se jedino naglašava da se dati zakon ne primenjuje na nacionalne spomenike i kulturna dobra koja su upisana na UNESCO-ovu Listu svetske baštine i Zakon o zaštiti kulturnog nasleđa kantona Sarajevo. Službeni novine Kantona Sarajevo, br. 2/00, 37/08.

<sup>45</sup> Tako na primer, član 2. Zakona o kulturnim dobrima Republike Srpske razvrstava kulturna dobra u tri kategorije u zavisnosti od njihovog značaja: kulturna dobra, kulturna dobra of velikog značaja i kulturna dobra od izuzetnog značaja. Kategorija kulturnih dobara od izuzetnog značaja, regulisana u članu 5. odnosnog zakona u izvesnoj meri odgovara definiciji "nacionalnog blaga umetničkog, istorijskog ili arheološke vrednosti" na način na koji je utvrđena u Direktivi Saveta 93/7/EEZ. U svakom slučaju definicija u Zakonu o kulturnim dobrima Republike Srpske ne sadrži eksplicitno nacionalno blago arheološke vrednosti na način utvrđen određen u članu 1. Direktive. V. Zakon o kulturnim dobrima Republike Srpske, Službeni glasnik Republike Srpske, br. 11/1995, 103/2008.

### 4.3.2. Administrativna saradnja između centralnih organa država članica i postupak povraćaja kulturnih dobara

Direktivom se predviđa obaveza država članica da odrede jednog ili više centralnih organa koji će unaprediti saradnju i uzajamno konsultovanje između nadležnih nacionalnih organa država članica.<sup>46</sup>

Centralni organi određene države članice su obavezni da u u nacionalnim okvirima obezbede protok informacija i omoguće savetovanje između različitih nacionalnih nadležnih organa (zaduženih za oblast kulturnog nasleđa, policijskih i carinskih organa, itd.). Centralni organi su dalje, na međudržavnom planu, zaduženi za pružanje informacija centralnim organima drugih država članica.<sup>47</sup>

Centralni organi su dalje zaduženi da obaveste određene države članice da je otkriven kulturni objekat ukoliko postoje osnovi sumnje da je pronađen kulturni objekat bio nezakonito odnesen s teritorije druge države članice. Saradnja se dalje odnosi na usvajanje privremenih mera i posredovanje između držaoca dobra i države članice koja je podnela zahtev po formalnom odobrenju obe strane.<sup>48</sup>

Iako ova direktiva daje prednost metodama dobrovoljnog povraćaja ona takođe reguliše i postupak povraćaja koji se ostvaruje sudskim putem. Bitno je naglasiti da jedino država članica može pokrenuti postupak pred nadležnim sudom države članice protiv vlasnika ili držaoca kulturnog dobra zahtevajući povraćaj određenog kulturnog objekta.<sup>49</sup> Direktivom su postavljeni strogi rokovi,<sup>50</sup> kao i drugi uslovi,<sup>51</sup> koji otežavaju sprovođenje predviđenog postupaka povraćaja. Upravo zbog nedostataka imanentnih merama povraćaja sudskim putem, u daljem radu će se predložiti pristupanje Konvenciji UNIDROIT kako bi se u postupku njene imlementacije izgradio sveobuhvatan i potpun sistem zaštite od nezakonitog prometa kulturnim dobrima u BiH.

Analizom pravnog sistema utvrđeno je da pozitivnopravna regulativa BiH nije usklađena sa Direktivom 93/7/EEZ kako u pogledu odredbi o administrativnoj saradnji, tako i u pogledu procesnih odredbi kojima se reguliše sudski postupak povraćaja kulturnih dobara.<sup>52</sup>

---

<sup>46</sup> V. čl. 3. i čl. 4. Direktive.

<sup>47</sup> V. Guidelines for Administrative Cooperation between the Competent Authorities, adopted by the Advisory Committee on Cultural Goods, created by the Council Regulation (EEC) No 3911/92 on the export of cultural goods, Taxud/1062/2001 Final Rev.2, 9-95.

<sup>48</sup> V. član 4. Direktive.

<sup>49</sup> V. član 5. Direktive.

<sup>50</sup> V. član 7. Direktive.

<sup>51</sup> V. član 5. Direktive.

<sup>52</sup> U ovom kontekstu je značajno pomenuti da član 2. Pravilnika o aktivnostima Komisije za očuvanje nacionalnih spomenika vezanim za međunarodnu saradnju ovlašćuje Komisiju da, inter alia, saraduje sa INTERPOL-om, drugim međunarodnim organizacijama i državama u slučajevima nestanka pokretnih nacionalnih spomenika. Međutim, osim ovog pravilnika, nisu usvojeni drugi pravni akti koji bi dalje precizirali pomenute nadležnosti Komisije u pogledu administrativne saradnje. Pomenuta odredba, kao uostalom i neformalni vidovi saradnje uspostavljeni između carinskih organa i državnog organa

### 4.3.3. Načini transpozicije direktive u zakonodavstvo Bosne i Hercegovine

S obzirom da pravni sistem BiH u potpunosti ne ispunjava uslove propisane Direktivom 93/7/EEZ, BiH će morati u procesu pristupanja da uskladi regulativu sa odredbama ove direktive. Za razliku od uredbi koje su neposredno primjenjive u državama članicama, direktive se ne mogu neposredno primjenjivati već zahtevaju nacionalne mere tj. unošenje u nacionalni pravni sistem.<sup>53</sup>

Uparednopravna iskustva nam potvrđuju da je velika većina država članica EU izvršila transpoziciju direktive isključivo putem zakonskih akata.<sup>54</sup> Neznatni broj njih je preuzelo direktivu putem usvajanja podzakonskih akata,<sup>55</sup> dok su pojedine države prilikom transpozicije donosile kako zakonske, tako i podzakonske akte.<sup>56</sup> Od država kandidata izdvajamo primer Republike Hrvatske koja je u postupku pristupanja izvršila unošenje direktive kako izmenom zakona,<sup>57</sup> tako i donošenjem pravilnika.<sup>58</sup> U cilju uspostavljanja usklađenog i transparentnog pravnog poretka koji jemči pravnu sigurnost, smatramo da bi u BiH transpozicija ove direktive trebalo da u svakom slučaju bude praćena usvajanjem kako akata zakonske tako i podzakonske prirode.

Uparednopravni primeri dalje pokazuju da se čak i u državama, poput Belgije sa visokim stepenom decentralizacije izvršila transpozicija ove direktive usvajanjem pravnih akata na državnom nivou. Dok je ranije u tekstu naglašeno da se obaveze iz uredbi kojima se regulišu izvozne dozvole mogu ispuniti kako usvajanjem akata na državnom, tako i na entitetskom i kantonalnom nivou, u slučaju ove direktive je bitno istaći neophodnost njene transpozicije kroz akte usvojene na državnom nivou. Takođe uporednopravna studija pokazuje da je velika većina država članica EU prezela ovu

---

nadležnog za izdavanje izvoznih dozvola se u svakom slučaju ne mogu smatrati administrativnom saradnjom u smislu teksta ove direktive. Uz to je bitno naglasiti da je za razliku od EUROPOL-a, koji je od 2002. godine u okviru svog mandata nadležan i za otkrivanje nezakonitog prometa kulturnim dobrima, nadležnost INTERPOL-a, koji deluje i u BiH, ograničena isključivo na istraživanje slučajeva krađe kulturnih dobara, a ne i na slučajeve nezakonitog iznošenja.

<sup>53</sup> J. Čeranić, "Osnove pravnog sistema Evropske unije" 50 Godina Evropske unije (ur. J. Čirić), Beograd 2007, 62.

<sup>54</sup> Npr. Portugalija, Španija, Holandija, Belgija, v. Guidelines for Administrative Cooperation between the Competent Authorities, adopted by the Advisory Committee on Cultural Goods, created by the Council Regulation (EEC) No 3911/92 on the export of cultural goods, Taxud/1062/2001 Final Rev.2, 9-95.

<sup>55</sup> Npr. Irska, v. Guidelines for Administrative Cooperation between the Competent Authorities, adopted by the Advisory Committee on Cultural Goods, created by the Council Regulation (EEC) No 3911/92 on the export of cultural goods, Taxud/1062/2001 Final Rev.2, 9-95.

<sup>56</sup> Npr. Francuska, Švedska, Austrija, v. Guidelines for Administrative Cooperation between the Competent Authorities, adopted by the Advisory Committee on Cultural Goods, created by the Council Regulation (EEC) No 3911/92 on the export of cultural goods, Taxud/1062/2001 Final Rev.2, 9-95.

<sup>57</sup> Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o zaštiti i očuvanju kulturnih dobara Republike Hrvatske, Narodne novine Republike Hrvatske, br. 151/03.

<sup>58</sup> Pravilnik kojim se utvrđuje popis grupe predmeta koji se mogu smatrati nacionalnim blagom država članica Evropske unije u pogledu kojega mogu ostvarivat povrat zbog nezakonitog odnošenja.

direktivu donošenjem zasebnih pravnih akata, dok je svega nekoliko njih transpoziciju izvršilo putem izmena i dopuna postojećih krovni zakona o kulturi.<sup>59</sup>

## 5. Zaključna razmatranja

Već na osnovu kraćeg osvrtu na listu međunarodnih i regionalnih instrumenata kojima je pristupila BiH u domenu zaštite kulturnih dobara, može se zaključiti da osnovni problem pravne regulative u BiH predstavlja neadekvatna implementacija ratifikovanih međunarodnih i regionalnih konvencija. Stoga smatramo da u narednom periodu, BiH treba da prevashodno skoncentriše svoje napore na implementaciju već ratifikovanih konvencija, pre svega instrumenata Saveta Evrope i UNESCO-a, kao i na usklađivanje pravnog poretka s pravnim tekovinama EU.

U tom kontekstu je od posebne važnosti sprovođenje Uredbe broj 116/2009 o izvozu kulturnih dobara i Uredbe broj 752/93 kojom se utvrđuju odredbe za sprovođenje prethodno pomenute uredbe, kao i transpozicija Direktive 93/7/EEC o povraćaju kulturnih dobara nezakonito iznesenih s teritorije država članica. U radu je upravo naglašen značaj primene jedinstvenih uslova za izdavanje izvoznih dozvola na celoj teritoriji BiH, bilo putem usvajanja akata na državnom, entitetskom ili kantonalnom nivou, koji bi bili u skladu sa Uredbom broj 116/2009 i Uredbom broj 752/93. Takođe je istaknuta neophodnost preuzimanja Direktive 93/7/EEZ o povraćaju kulturnih dobara nezakonito iznesenih s teritorije država članica kroz usvajanje pravnih akata na državnom nivou. Naime, bez obzira što BiH karakteriše visoki stepen decentralizacije, uporednopravni primeri svedoče da je čak i u naglašeno decentralizovanim državama EU, poput Belgije, izvršena transpozicija ove direktive isključivo kroz usvajanje pravnih akata na državnom nivou.

No, i pored prioritarnih ciljeva koji se odnose na sprovođenje već preuzetih međunarodnih obaveza, smatramo da bi pristupanje Konvenciji UNIDROIT bilo od velikog značaja za uspostavljanje sveobuhvatnog sistema zaštite od protivpravnog prometa kulturnim dobrima.

Naime, smatramo da međunarodni režim zaštite od protivpravnog prometa kulturnim dobrima, uspostavljen Konvencijom UNESCO i Direktivom, nije kompletan i kao takav ne pruža potpunu zaštitu od nezakonitog prometa kulturnim dobrima, niti otklanja postojeće pravne praznine.

Dok se Direktivom uređuje isključivo postupak povraćaja nezakonito iznesenih kulturnih dobara, Konvencija UNIDROIT reguliše i postupak restitucije ukradenih kulturnih dobara. Drugim rečima, poglavlje II Konvencije UNIDROIT iz 1995.

---

<sup>59</sup> V. Guidelines for Administrative Cooperation between the Competent Authorities, adopted by the Advisory Committee on Cultural Goods, created by the Council Regulation (EEC) No 3911/92 on the export of cultural goods, Taxud/1062/2001 Final Rev.2, 9-95.



godine, koje se odnosi na restituciju ukradenih kulturnih dobara, je u potpunosti primenjivo na sve države članice EU koje su pristupile Konvenciji UNIDROIT i značajno doprinosi potpunijoj zaštiti kulturnih dobara.<sup>60</sup>

Svakako je važno napomenuti da je postupak restitucije ukradenih kulturnih dobara takođe regulisan i Konvencijom UNESCO koju je ratifikovala i BiH, međutim autorke nalaze da Konvencija UNIDROIT predstavlja daleko efikasniji mehanizam zaštite, s obzirom da predviđa mogućnost sudske zaštite, dok Konvencija UNESCO predviđa ostvarivanje restitucije isključivo diplomatskim putem. Konvencija UNIDROIT pored države ovlašćuje i oštećena fizička i pravna lica, koji su vlasnici ukradenog kulturnog objekta, da sudskim putem zahtevaju povraćaj datog dobra, dok se diplomatska zaštita predviđena Konvencijom UNESCO po prirodi stvari odnosi isključivo na državne subjekte.<sup>61</sup>

S druge strane, odredbe Konvencije UNIDROIT o povraćaju protivpravno iznesenih kulturnih dobara, sadržane u poglavlju III, od velikog su značaja i primenjuju se i na države članice EU u slučajevima kada:

1) Država članica zahteva povraćaj kulturnog dobra koji je protivpravno izneto s njene teritorije na teritoriju treće države;

2) Kada se određeni objekat ne smatra kulturnim objektom u smislu člana 1. Direktive, ali je zato zaštićen Konvencijom UNIDROIT.<sup>62</sup>

Naime iz člana 13. stav 3. Konvencije UNIDROIT nesumnjivo proizilazi da pojedinac koji ne zadovoljava kriterijume predviđene Direktivom 93/7/EEZ, može da pokuša da ostvari zaštitu na osnovu Konvencije UNIDROIT.<sup>63</sup>

---

<sup>60</sup> V. Ćorić Erić, M. V. Matijević, "Strengthening the International Regime for the Prevention of the Illicit Trade in Cultural Goods", *Strani pravni život* 3/2009, 294.

<sup>61</sup> *Ibid.*, 283.

<sup>62</sup> *Ibid.*, 293.

<sup>63</sup> U članu 13. stav 3. Konvencije stoji da članovi regionalnih organizacija ili organizacija ekonomskih integracija mogu da izjave da će se na njihove međusobne odnose primenjivati interna pravila umesto odredbi ove konvencije ukoliko se oblast primene njihovih internih pravila "podudara sa odredbama ove Konvencije". Iz člana 13. stava 3. dakle nedvosmisleno proizilazi da će se odredbe Konvencije UNIDROIT uvek primenjivati kada se ne podudara oblast primene pomenutih internih pravila i odredbi Konvencije UNIDROIT. Drugim rečima, odredbe Konvencije UNIDROIT o povraćaju ukradenih kulturnih dobara su uvek primenjive na države članice EU koje su pristupile ovoj konvenciji, pošto data pitanja, kao što je izloženo ranije u tekstu, nisu regulisana pravnim aktima EU. Odredbe Konvencije UNIDROIT o povraćaju protivpravno iznesenih kulturnih dobara će se takođe primenjivati i na kulturna dobra koja ne predstavljaju kulturne objekte u smislu člana 1. Direktive, ukoliko se mogu podvesti pod definiciju kulturnih dobara zaštićenih Konvencijom UNIDROIT, kao i u slučajevima kada se radi o kulturnim dobrima koja su protivpravno odnesena u države koje nisu članice EU.

Na osnovu prethodno izloženih nedostataka i ograničenja režima zasnovanog na pravnim aktima EU i Konvenciji UNESCO iz 1970, smatramo da bi pristupanje Konvenciji UNIDROIT bilo od izuzetnog značaja za BiH, uporedo sa ostvarivanjem standarda EU u oblasti sprečavanja protivpravnog prometa kulturnim dobrima.

**Vesna Ćorić Erić, LLM**, research associate, Institute of Comparative Law, Beograd

**Jelena Ćeranić, Ph.D.**, research associate, Institute of Comparative Law, Beograd

## **COMPATIBILITY OF THE LEGAL FRAMEWORK OF BOSNIA AND HERZEGOVINA WITH THE EUROPEAN UNION STANDARDS FOR THE PROHIBITION OF THE ILLICIT TRAFFIC IN CULTURAL GOODS**

### Summary

Paper examines the level of compliance of the legal framework of Bosnia and Herzegovina with the relevant international and especially European standards on the prohibition and prevention of illicit trade in cultural goods. Given the ongoing stabilization and accession process, a special emphasis will be placed on the compatibility of the legal system of BiH with the Council Regulation (EC) No 116/2009 on the export of cultural goods, Commission Regulation (EEC) No 752/93 laying down provisions for the implementation of Council Regulation (EEC) No 3911/92 and Council Directive 93/7/EEC, on the return of cultural objects unlawfully removed from the territory of a Member State.

Authors further identify legal gaps and internal inconsistencies within the domestic legal framework that give rise to legal *uncertainty* having detrimental effects on the coherence of BiH legal system.

Authors conclude that certain aspects of the BiH legal framework in the area of fighting against illicit trade in cultural goods should be significantly amended as to meet the given EU standards, as well as to comply with the ratified international and regional conventions in the given field. Finally, the need to join the UNIDROIT Convention on Stolen or Illegally Exported Cultural Objects is identified as to improve the BiH legal framework for preventing and *fighting illicit* traffic in cultural property.

**Key words:** export of cultural goods, illicit traffic in cultural goods, draft Law on Cultural Goods of BiH, EU standards, Stabilization and Association Agreement.