

Prof. dr. Anita PETROVIĆ

Pravni fakultet Univerziteta u Tuzli

OTVORENA PITANJA PRAVNE ZAŠTITE KULTURNE BAŠTINE U BOSNI I HERCEGOVINI

Apstrakt: *U ovom radu iznesena su određena opažanja o stanju zaštite i očuvanja dobara kulturne baštine u Bosni i Hercegovini, posebno imajući u vidu pravni okvir. Pravni okvir zaštite kulturne baštine u Bosni i Hercegovini je fragmentaran i nekonzistentan iz razloga što isključivu nadležnost za regulaciju odnosa povodom zaštite i korištenja kulturnih i prirodnih dobara nije u nadležnosti države, već je to u nadležnost entiteta, odnosno kantona. Rascjepkanost pravnog okvira odražava se i na institucionalnu arhitekturu, jer ako ne postoje posebni subjekti nositelji zaštite kulturnih i prirodnih dobara baštine automatski ne postoje ni adekvatni mehanizmi za uspostavljanje mjera zaštite kulturne baštine s ciljem osiguranja njezine održivosti što podrazumijeva: identificiranje, dokumentiranje, istraživanje, održavanje, zaštitu, korištenje kao i promoviranja njezine vrijednosti.*

Ključne riječi: *kulturna baština, pravni okvir, dobra nasljeđa.*

UVOD

Kulturna baština predstavlja univerzalnu vrijednost trajno utkanu u identitet svakog pojedinca, zajednice, naroda i društva. To je bitna odrednica svih nas. Kulturna baština svjedočanstvo je ranijeg postojanja, ali i odrednica daljeg razvoja. Dobra kulturne baštine nisu samo nijemi podsjetnik prošlosti, čijom se zaštitom i očuvanjem trebaju baviti tek pojedine, stručne institucije i njihovi zaposlenici (nerijetko entuzijasti), već dobra kulturne baštine trebaju biti kamen temeljac u planiranju i kreiranju budućnosti. Stoga, nužno je razviti i unprijediti svijest svih nas za očuvanjem i zaštitom dobara nasljeđa jer tako njeujemo i štitimo vlastiti identitet, ali i identitet budućih generacija. Baština

postaje nacionalno dobro, a snaga koju posjeduje kao nositelj identiteta određene društvene zajednice s jedne strane predstavlja prošlost te iste zajednice, a s druge ima implikacije i na njezinu sadašnjost, odnosno budućnost.¹ Navedeno najbolje potvrđuje i slogan kreiran od strane institucija EU koji glasi: „*Naša baština: gdje prošlost susreće budućnost*“, povodom obilježavanja 2018. godine kao europske godine kulturne baštine. Kulturna baština vidljiva je u različitim oblicima, tako može biti: *opipljiva* – npr. građevine, spomenici, artefakti, odjeća, umjetnička djela, knjige, strojevi, povijesni gradovi, arheološka nalazišta; *neopipljiva* – prakse, predstavljanja, izrazi, znanja, vještine, te povezani instrumenti, predmeti i kulturni prostori koje ljudi cijene. To uključuje jezik i usmenu tradiciju, scensku umjetnost, društvene prakse i tradicionalne obrte; *prirodna* – krajolici, flora i fauna; *digitalna* – resursi stvoreni u digitalnom obliku (na primjer digitalna umjetnost ili animacija) ili digitalizirani kako bi se očuvali (uključujući tekstove, slike, videozapise, zapise).²

Pojam *kulturna baština* u literaturi nije jednoznačan i kao takav može se analizirati sa aspekta različitih naučnih disciplina, pa tako i iz perspektive međunarodnog javnog prava kroz aktivnosti UNESCO-a (*Organizacije Ujedinjenih naroda za obrazovanje, nauku i kulturu*).³ Nadalje, složen je pojam sastavljen od pojma „kultura“ i pojma „baština“, pod „kulturom“ se smatra *ukupnost materijalnih i duhovnih dobara, etičkih i društvenih vrijednosti, što ih je stvorilo čovječanstvo*, pod „baštinom“ (nasljeđem) smatra se *ukupnost iz prošlosti sačuvanih i njegovanih kulturnih dobara*.⁴ Tako, kulturna baština se shvaća kao ukupnost materijalnih i nematerijalnih dobara koja se prenose, nasljeđuju s generacije na generaciju. Kulturna baština ima izuzetno široko i dinamično značenje uvjetovano društvenim prilikama. Što će se smatrati kulturnom baštinom, i time vrijednim zaštite, uveliko ovisi o društvenim prilikama i trenutnoj kulturnoj svijesti u društvu, ali također i o suvremenim umjetničkim tendencijama. Pojam kulturne baštine se neprestano dalje razvija, te mu se stalno pripisuju nova značenja i vrijednosti.⁵

Suvremeno značenje pojma *baština* (fr. *patrimoine*, eng. *heritage*), koje je prihvaćeno i u mnogim međunarodnim dokumentima koji za predmet zaštite imaju kulturna dobra i kulturnu baštinu, rezultat je povijesne evolucije

¹ Jelinčić, D. A., *Kultura u izlogu: kratki vodič za upravljanje kulturnim dobrima*, Menadarmedia, Zagreb, 2010., str. 17.

² https://europa.eu/cultural-heritage/about_hr

³ Vidi: Šošić, M. T., *Pojam kulturne baštine - međunarodno pravni pogled*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, br. 4/2014, str. 833- 860.

⁴ *Hrvatski enciklopedijski rječnik*, Novi Liber, Zagreb, 2003., str. 95 i 643.

⁵ Šošić, M. T., *op. cit.*, str. 834.

započete s Francuskom revolucijom. U ranijim razdobljima baština je označavala dobro koje se prenosilo s oca ili majke, upućujući na lično nasljeđe čineći na taj način osnovnu komponentu obitelji koja se treba poštovati i čuvati. Nakon Francuske revolucije razvija se širi pojam baštine čije se značenje premješta s obitelji na naciju, čime ona postaje zajedničko dobro naroda.⁶

Prema čl. 1. *Konvencije o zaštiti svjetske kulturne i prirodne baštine*⁷ pod „kulturnom baštinom“ podrazumijevaju se: **spomenici**: djela arhitekture, monumentalna vajarska ili slikarska djela, elementi ili strukture arheološkog karaktera, natpisi, većina i grupe elemenata koje imaju izuzetnu univerzalnu vrijednost sa historijskog, umjetničkog ili naučnog gledišta; **skupine građevina**: grupe izoliranih ili povezanih građevina, koje po svojoj arhitekturi, jedinstvu i uklopljenosti u pejzaž predstavljaju izuzetnu univerzalnu vrijednost sa historijske, umjetničke ili naučne tačke gledišta; **znamenita mjesta**: djela ljudskih ruku ili kombinovana djela ljudskih ruku i prirode, kao i zone, uključujući tu arheološka nalazišta koja su od izuzetnog univerzalnog značaja sa historijske, estetske i etnološke ili antropološke tačke gledišta.

Pored kulturne baštine svojim poljem zaštite u čl. 2. *Konvencija* obuhvaća i „prirodnu baštinu“, pod kojom se podrazumijevaju: **spomenici prirode** koji se sastoje od fizičkih ili bioloških formacija ili grupa tih formacija, a koji imaju izuzetnu univerzalnu vrijednost sa estetske ili naučne tačke gledišta; **geološke i fiziografske formacije** i tačno određene zone koje predstavljaju habitat ugroženih vrsta životinja i biljaka od izuzetne univerzalne vrijednosti sa naučne i konzervatorske tačke gledišta; **znamenita mjesta prirode ili tačno određene prirodne zone** koje imaju izuzetnu univerzalnu vrijednost sa tačke gledišta nauke, konzerviranja ili prirodnih ljepota.

Također, značajno je određenje pojma *kulturna baština* sa aspekta *Okvirne konvencije Vijeća Europe o vrijednosti kulturne baštine za društvo*⁸, gdje se u čl. 2. sl. a) navodi kulturna baština je skupina dobara naslijeđenih iz prošlosti koje ljudi identificiraju, neovisno o vlasništvu, kao odraz i izraz svojih vrijednosti, vjerovanja, znanja i tradicija koje su u stalnom procesu evoluiranja. Ona uključuje sve aspekte okoliša koji proizlaze iz međusobnog djelovanja ljudi i mjesta u vremenu.

⁶ Vecco, M., *A definition of cultural heritage: From the tangible to the intangible*, Journal of Cultural Heritage, 11 (2010), p. 321.

⁷ *Konvencija o zaštiti svjetske kulturne i prirodne baštine* usvojena je na Generalnoj konferenciji Organizacije Ujedinjenih nacija za obrazovanje, nauku i kulturu (UNESCO) održanoj u Parizu od 17.10. do 21.11.1972. godine.

⁸ *Okvirna konvencija Vijeća Europe o vrijednosti kulturne baštine za društvo*, potpisana 27.10.2005. godine u Farou (Portugal), stupila na snagu 1.6.2011. godine, zbog mjesta potpisivanja naziva se još i Faro Konvencija.

PRAVNI OKVIR ZAŠTITE KULTURNE BAŠTINE

U uvodnom izlaganju korišten je pojam *kulturna baština* kao opći i najširi pojam koji obuhvaća zaštitu kulturnih dobara, međutim pozitivni propisi u Bosni i Hercegovini koji za predmet imaju zaštitu, očuvanje i korištenje kulturne baštine su neujednačeni po pitanju terminologije. Ključni razlog za pravnu neujednačenost jeste nepostojanje pravnog okvira, odnosno krovnog zakona na nivou Bosne i Hercegovine koji bi se bavio zaštitom kulturne baštine, jer zaštita kulturnih dobara je u nadležnosti entiteta i kantona koji donose svoje zakone i podzakonske akte i uređuju ovu oblast, što generira pravnu neujednačenost, pa i po pitanju korištene terminologije.⁹

Za vrijeme bivše Jugoslavije svaka republika imala je svoj zakon, u Bosni i Hercegovini u primjeni je bio *Zakon o zaštiti i korištenju kulturno-istorijskog i prirodnog nasljeđa*¹⁰ usvojen 1985. godine. Pored republičkih postojali su i savezni propisi o zaštiti kulturnih dobara. Međutim, Zakon iz 1985. godine i nakon osamostaljenja Bosne i Hercegovine kao države ostao je na snazi u pojedinim kantonima u Federaciji BiH, pa čak i bez ikakvih izmjena i dopuna, što je primjerice slučaj u Tuzlanskom kantonu.

Danas pravni okvir zaštite kulturne baštine u Bosni i Hercegovini je fragmentaran i nekonzistentan iz razloga što isključivu nadležnost za regulaciju odnosa povodom zaštite i korištenja kulturnih i prirodnih dobara nije u nadležnosti države, već je to u nadležnost entiteta u Republici Srpskoj, odnosno nadležnost kantona u Federaciji BiH. Zbog čega svaki kanton može donijeti svoj *lex specialis* i urediti ovu problematiku, što ipak nije slučaj u većini kantona, već se zaštita kulturne baštine ostvaruje generalno u sklopu regulacije oblasti nauke i kulture.¹¹ Drugim riječima, pravna regulacija i zaštita kulturne baštine u

⁹ Tako na primjer sintagmu „kulturno-istorijsko i prirodno nasljeđe“ koristio je Zakon o zaštiti i korištenju kulturno-istorijskog i prirodnog nasljeđa iz 1985. godine (koji je još uvijek u primjeni u Tuzlanskom kantonu), Zakon o preuzimanju prava i obaveza osnivača prema Zavodu za zaštitu i korištenje kulturno-istorijskog i prirodnog nasljeđa Tuzla, (Službene novine TK, od 21. 6. 2000. godine) ostaje na tom tragu i koristi sintagmu „kulturno-istorijsko i prirodno nasljeđe“ ali isto tako uvodi i pojam „kulturna baština“. Pojam „kulturna baština“ koristi se u Zakonu o zaštiti kulturne baštine (Službene novine Kantona Sarajevo, 2/00), nadalje pojam „kulturno nasljeđe“ prihvaćen je u Nacrtu Zakona o kulturnom nasljeđu Bosne i Hercegovine iz 2004. godine) i pojam „baština“ u Nacrtu Zakona o jedinstvenim osnovama zaštite baštine u Federaciji BiH.

¹⁰ Službeni list SR BiH, od 16.17.1985.

¹¹ Četiri kantona donijeli su posebne zakone o zaštiti kulturne baštine i to: Zakon o zaštiti kulturne baštine (Službene novine Kantona Sarajevo, 2/ 00); Zakon o zaštiti kulturnog nasljeđa (Službeni glasnik Unsko-sanskog kantona, 3/04); Zakon o zaštiti kulturne baštine (Službeni glasnik Zeničko-dobojskog kantona, 2/00); Zakon o zaštiti kulturno-istorijskog nasljeđa u

Bosni i Hercegovini uređuje se po principu „*odozdo prema gore*“, umjesto da regulacija ide sa nivoa države prema nižim administrativnim jedinicama, iako je Bosna i Hercegovina kao subjekt međunarodnog prava pristupila brojnim konvencijama iz ove oblasti, a koje nakon ratifikacije postaju unutarnjim, pozitivnim pravom veće pravne snage od zakona.

U najširem smislu se ipak može konstatirati da se proces očuvanja naslijeđa u Bosni i Hercegovini vrši u skladu sa Aneksom 8. Daytonskog mirovnog sporazuma kojim je osnovana *Komisija za očuvanje nacionalnih spomenika Bosne i Hercegovine*, potom međunarodnim konvencijama iz oblasti zaštite kulturnog naslijeđa u kojima je Bosna i Hercegovina ugovorna strana, te zakonima i podzakonskim aktima nižih nivoa vlasti, a sve sa ciljem da se osigura identifikacija, zaštita, očuvanje, prezentacija i predaja naslijeđa od velike vrijednosti budućim generacijama.

Prema čl. 1. Zakona iz 1985, kulturno-historijskim naslijeđem, u smislu ovog zakona, smatraju se nekretnine i pokretne stvari, te njihove grupe i cjeline od posebnog kulturnog i historijskog značaja. Iz ove odredbe je vidljivo da zakon koristi pojam *dobra kulturno-historijskog naslijeđa*, naglašavajući kulturnu i povijesnu dimenziju dobara, što je na određeni način suvišno i opterećujuće jer u pojmu „naslijeđe“ već se podrazumijeva ukupnost iz prošlosti očuvanih dobara na što upućuje pojam „historijskog“. Slijedeći Konvenciju o zaštiti kulturne i prirodne baštine i Zakon iz 1985. razlikuje *dobra kulturno-historijskog* i *dobra prirodnog naslijeđa*. Prirodnim naslijeđem, u smislu ovog zakona, smatraju se dijelovi prirode koji su od posebnog naučnog, obrazovnog, kulturnog, historijskog, ekonomskog i rekreacionog značaja.¹²

Nadalje, prema osnovnim svojstvima i njihovom porijeklu dobara kulturno-historijskog naslijeđa su:

- spomenici kulture, spomeničke cjeline, arheološki lokaliteti, spomen-obilježja i druga dobra utvrđena ovim zakonom;
- djela iz oblasti likovnih i primjenjenih umjetnosti, zanatstva, tehnike, muzejski materijal, arhivska građa, vrijedne biblioteke, stare i rijetke knjige, filmovi i filmski materijali.¹³

Prema osnovnim svojstvima i njihovom porijeklu dobara prirodnog naslijeđa su:

Hercegovačko-neretvanskom kantonu (Službene novine Hercegovačko-neretvanskog kantona, 2/ 06). O tome vidi i: Djedović, R., Hadžimusić, S., *Neki problemi pravnog okvira oblasti zaštite i korištenja naslijeđa Tuzlanskog kantona*, Zbornik radova „Historija države i prava BiH - izazovi i perspektive povodom 50. godina naučnog i publicističkog rada prof. dr. Mustafe Imamovića“, Tuzla, 2017., str. 153-154.

¹² Čl. 1. al. 2. Zakona o zaštiti i korištenju kulturno-istorijskog i prirodnog naslijeđa.

¹³ Čl. 2. *ibid.*

- prirodni parkovi i predjela,
- rezervati prirode,
- prirodne znamenitosti i rijetkosti.¹⁴

INSTITUCIONALNA ARHITEKTURA

Rascjepkanost pravnog okvira odražava se i na institucionalnu arhitekturu, jer ako ne postoje posebni subjekti nositelji zaštite kulturnih i prirodnih dobara automatski ne postoje ni adekvatni mehanizmi za uspostavljanje mjera zaštite kulturne baštine s ciljem osiguranja njezine održivosti što podrazumijeva identificiranje, dokumentiranje, istraživanje, održavanje, zaštitu, korištenje kao i promoviranja njezine vrijednosti.

Na nivou Federacije BiH briga o kulturnoj baštini ostvaruje se u sklopu Ministarstva kulture i sporta u čijem sastavu djeluje *Zavod za zaštitu spomenika* kao upravna organizacija koja obavlja stručne i snjima povezane upravne poslove u oblasti zaštite i korištenja kulturno-historijskog naslijeđa, te *Sektor za kulturno-historijsko naslijeđe i kulturu*, koji obavlja upravne, stručne i druge poslove koji se odnose na koordinaciju u oblasti zaštite i korištenja kulturno-historijskog naslijeđa, muzejskoj, arhivskoj, bibliotekarskoj, izdavačkoj, pozorišnoj, muzičkoj, likovnoj, filmskoj djelatnosti, djelatnost ustanova, udruženja, fondacija i drugih pravnih lica u oblasti kulture i dr. poslovi. Prema postojećem ustavno-pravnom poretku u Federaciji BiH utvrđeno je da primarnu nadležnost u ovoj oblasti imaju kantoni. Danas u Federaciji BiH djeluje nekoliko kantonalnih Zavoda (za zaštitu i korištenje kulturno-historijskog i prirodnog naslijeđa), i to u: Sarajevu, Bihaću, Mostaru i Tuzli. U drugim kantonima do sada nisu osnovane slične ustanove, u pojedinim kantonima to je u pripremi, a u drugim kantonima se dio poslova iz djelokruga zavoda vodi u ministarstvima za obrazovanje, nauku i kulturu ili pak drugim tijelima izvršne vlasti.¹⁵

Na nivo države Bosne i Hercegovine jedina institucija koja se bavi zaštitom dobara baštine, ali samo materijalnog karaktera (predmet zaštite su samo fizički predmeti), jeste *Komisije za očuvanje nacionalnih spomenika* uspostavljena Aneksom 8. Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini. Sjedište Komisije je u Sarajevu, a može imati urede i u drugim mjestima ukoliko to smatra potrebnim.

¹⁴ Čl. 3. ibid.

¹⁵ Djedović, R., Hadžimusić, S., *op. cit.*, str. 158.

Komisija za očuvanje nacionalnih spomenika kako je to utvrđeno čl. IV Aneksa 8. prima i odlučuje o peticijama za proglašenje dobara koja imaju kulturni, historijski, vjerski ili etnički značaj nacionalnim spomenicima. Nakon provedenog postupka i donošenja odluke o proglašenju dobra nacionalnim spomenikom, entitet na čijoj se teritoriji to dobro nalazi dužan je: (a) uložiti napore na poduzimanju odgovarajućih pravnih, naučnih, tehničkih, administrativnih i finansijskih mjera potrebnih za zaštitu, konzervaciju, prezentaciju i rehabilitaciju dobra, te se (b) suzdržati od poduzimanja bilo kakvih namjernih mjera kojima bi se dobru mogla nanijeti šteta. Shodno čl. VI Aneksa 8. dobra koja ispunjavaju uvjete za proglašenje nacionalnim spomenicima su: pokretna ili nepokretna dobra od velikog značaja za grupu ljudi sa zajedničkom kulturnom, historijskom, vjerskom ili etničkom baštinom, poput arhitektonskih, umjetničkih ili historijskih spomenika, zatim arheološka nalazišta, grupe građevina i groblja.

Kako bi se olakšao stručni rad, Komisija je donijela i provedbene akte od koji je posebno važan *Pravilnik o kriterijima vrednovanja dobara, podjeli po predmetu pravne zaštite i postupku kategorizacije nacionalnih spomenika*. Prema predmetu pravne zaštite nacionalni spomenik Bosne i Hercegovine može biti: pokretno dobro, nepokretno dobro, kulturni krajolici (specifična dobra) i serijska dobra. Prema svom značaju nacionalni spomenici se svrstavaju u sljedeće kategorije: nacionalni spomenici od univerzalnog značaja u Bosni i Hercegovini, nacionalni spomenici od izuzetnog značaja za Bosnu i Hercegovinu, nacionalni spomenici od velikog značaja za Bosnu i Hercegovinu, te nacionalni spomenici od značaja za Bosnu i Hercegovinu.

UMJESTO ZAKLJUČKA

Jedan od osnovnih ciljeva očuvanja i razvoja kulturnog naslijeđa jeste da se najvrjednija kulturna dobra zaštite, očuvaju i tako budu dostupna i budućim generacijama. U ovom kratkom osvrtu ukazano je na određene poteškoće koje postoje u oblasti zaštite kulturne baštine u Bosni i Hercegovini. Pravni okvir je potpuno neujednačen i fragmentaran što je posljedica izostanka nadležnost države Bosne i Hercegovine u oblasti kulture, a time i zaštite, očuvanja i promocije kulturne baštine, već je to na nivo entiteta, odnosno kantona. Jedina državna institucija u ovoj oblasti jeste *Komisija za očuvanje nacionalnih spomenika*, ali njezino djelovanje je usmjereno isključivo na očuvanje materijalnih dobara baštine, dok ako se ima u vidu najnoviji razvoj na području

zaštite i očuvanja kulturne baštine gdje su i nematerijalna dobra obuhvaćena tim generičkim pojmom, jasno je da Komisija ima vrlo usko polje djelovanja.

Nadalje, porazna je činjenica da je i danas u primjeni Zakon o zaštiti i korištenju kulturno-historijskog i prirodnog naslijeđa iz 1985. godine, koji čak prilikom preuzimanja u određenim kantonima, koji nisu donijeli nove zakone (kao što je i Tuzlanski kanton), nije pretrpio niti one tehničke izmjene i usklađivanja sa novim društveno-političkim i monetarnim sistemom Bosne i Hercegovine. Pomenuti zakon nakon trideset godina od usvajanja je u mnogo čemu prevaziđen. Sama vremenska distanca od donošenja istog do danas zabilježila je mnoge društvene i državno-pravne promjene, ali i naučni i tehnički napredak.¹⁶ Što otežava njegovu primjenu u praksi, pa institucije nadležne za zaštitu i korištenje kulturno-historijskog i prirodnog naslijeđa podzakonskim aktima i odlukama uređuju mnoga pitanja, dok većina njih ostaje otvorena i neriješena. Nadati se da će u skorije vrijeme biti usvojeni, barem na nivo kantona i Federacije BiH jer je to u ovom trenutku jedino izgledno, novi, moderni zakoni koji će urediti oblast zaštite i očuvanja dobara kulturne baštine, koja smo naslijedili od ranijih generacija i dužni smo ta ista dobra u najvećoj mogućoj mjeri zaštititi i očuvati za buduće generacije.

OPEN ISSUES OF LEGAL PROTECTION OF CULTURAL HERITAGE IN BOSNIA AND HERZEGOVINA

Abstract: *Certain observations on the state of protection and conservation of cultural heritage assets in Bosnia and Herzegovina have been made in this paper, especially bearing in mind the legal framework. The legal framework for the protection of cultural heritage in Bosnia and Herzegovina is fragmentary and inconsistent because the exclusive jurisdiction for regulating relations regarding the protection and use of cultural and natural assets is not within the competence of the state, but within the competence of entities or cantons. The fragmentation of the legal framework also reflects on institutional architecture, because if there are no specific entities, the holders of the protection of cultural and natural heritage automatically do not have adequate mechanisms for establishing cultural heritage protection measures in order to ensure its sustainability, which involves identifying, documenting, researching, protection, use and promotion of its value.*

Keywords: *cultural heritage, legal framework, heritage.*

¹⁶ Djedović, R., Hadžimusić, S., *op. cit.*, str. 153.