

Bedrudin Nurikić*

Usklađenosti zakonodavstva Bosne i Hercegovine u području kulture: osvrt na GAP-analizu iz maja 2012. godine

Sadržaj

1. Uvod
2. Preporuke Bosni i Hercegovini
 - 2.1. Usvajanje Okvirnog zakona o provedbi međunarodnih ugovora u području kulture?
 - 2.2. Ukidanje Komisije uspostavljene Aneksom 8
 - 2.2.1. Komisija kao samostalna upravna organizacija ili „sastavnica“ Ministarstva civilnih poslova?
 - 2.2.2. Stručni i administrativni kapaciteti institucija za zaštitu kulturnog naslijeđa u BiH
 - 2.2.3. Ultra vires ovlasti Komisije?
 - 2.2.4. Obaveza entiteta prema članu 5 stav 5 Aneksa 8.
 - 2.2.5. Izvještavanje o radu Komisije
 - 2.2.6. Izvršavanje odluka Komisije
3. Preporuke FBiH
 - 3.1. Ograničavanje vlasničkih prava u slučaju provedbe mjera za zaštitu kulturne baštine
 - 3.2. Provedba međunarodnih obaveza u FBiH
4. Preporuke kantonima
5. Zaključak

1. Uvod

GAP analiza usklađenosti zakonodavstva Bosne i Hercegovine (BiH) u području kulture (Analiza) predstavlja rezultat trogodišnjeg programa „Kultura za razvoj“ koji su implementirale tri organizacije Ujedinjenih nacija u BiH - UNDP, UNICEF i UNESCO - u saradnji sa Ministarstvom civilnih poslova BiH i entitetskim ministarstvima kulture i obrazovanja¹. Cilj je, između ostalog, bio unapređenje pravnog okvira BiH i politike rada na polju kulture². S tim u

* Autor je pravnik i magistar demokratije i ljudskih prava u Jugoistočnoj Evropi, stručni saradnik za međunarodno pravo u Komisiji za očuvanje nacionalnih spomenika Bosne i Hercegovine.

¹ GAP analiza usklađenosti zakonodavstva Bosne i Hercegovine u području kulture: Izvještaj sa preporukama, <http://www.cultureshutdown.net/wp-content/uploads/2012/07/GAP-ANALIZA-KULTURE-BIH-ZZ.pdf>, očitavanje: 21. 12. 2016.

² MDG-F “Kultura za razvoj”, <http://unescoibih.mcp.gov.ba/projekti/?id=14240>, očitavanje: 21. 12. 2016.

vezi, UNESCO-ov ured u Sarajevu je početkom 2011. godine raspisao javni poziv za iskazivanje interesa eksperata za izradu Analize koja je trebala da

„identificira neskladnosti postojećeg zakonodavstva BiH u području kulture sa međunarodnom pravnom stečevinom koja uređuje ovo područje, što uključuje međunarodne ugovore (konvencije) kao i pravnu stečevinu Evropske unije, te izradi preporuke i smjernice za njihovo usklađivanje“³.

Okončanjem postupka odabira eksperta za izradu Analize pristupilo se njenoj izradi koja je trajala do 07. maja 2012. godine⁴. Finalnu verziju ovog dokumenta jednoglasno su podržali ministar i zamjenik ministra civilnih poslova, predstavnici ministarstava nadležnih za oblast kulture na nivou entiteta i kantona, uz zaključak da je potrebno preduzeti aktivnosti na implementaciji preporuka⁵.

Analiza je donijela niz preporuka za svaki nivo vlasti pojedinačno, i to kako slijedi:

1. BiH, državnom nivou vlasti, preporučeno je usvajanje Okvirnog zakona o provedbi međunarodnih ugovora u području kulture, te ukidanje Komisije za očuvanje nacionalnih spomenika (Komisija) uspostavljenje Aneksom 8. Općeg okvirnog sporazuma za mir u BiH (Aneks 8)⁶.
2. Federaciji Bosne i Hercegovine (FBiH) je preporučeno da u zakonima koji uređuju pitanje prava vlasništva izvrši dopunu s odredbama koje će omogućiti ograničavanje prava vlasnika u slučajevima u kojima se radi o općem interesu, odnosno o provedbi mjera zaštite kulturnih dobara, a sve sukladno sa članom 1 Protokola 1 Evropske konvencije o ljudskim pravima⁷. Na razini FBiH je također predloženo donošenje odgovarajućeg propisa u kojem će se osigurati izvršavanje preuzetih međunarodnih obaveza na području cijele Federacije, odnosno u svim kantonima⁸.
3. Hercegovačko-neretvanskom kantonu⁹, Kantonu Sarajevo¹⁰, Unsko-sanskom kantonu¹¹, Zeničko-dobojskom kantonu¹² i Zapadnohercegovačkom kantonu¹³ je preporučeno da zakone o zaštiti kulturno-historijskog naslijeđa/kulturne baštine nadopune u pogledu osiguravanja *jasnije primjene i provedbe* Konvencije o mjerama zabrane i sprečavanja nezakonitog uvoza, izvoza i prijenosa vlasništva kulturnih dobara¹⁴, Konvencije o zaštiti

³ GAP analiza (bilj. 1), s. 7.

⁴ Akt Ministarstva civilnih poslova br. 10-35-1-1095/BČ/12 od 08. 05. 2012.

⁵ *Ibid.*

⁶ GAP analiza (bilj. 1), s. 195.

⁷ *Ibid.*, s. 198.

⁸ *Ibid.*

⁹ *Ibid.*, s. 200.

¹⁰ *Ibid.*, s. 201.

¹¹ *Ibid.*, s. 204.

¹² *Ibid.*, ss. 204 i 205.

¹³ *Ibid.*, ss. 205 i 206.

¹⁴ The Convention on the Means of Prohibiting and Preventing the Illicit Import, Export and Transfer of Ownership of Cultural Property, adopted by General Conference of UNESCO on November 14, 1970 at Paris, http://www.wipo.int/wipolex/en/other_treaties/text.jsp?file_id=218509, očitavanje: 22. 12. 2016.

podvodne kulturne baštine¹⁵, Konvencije o zaštiti graditeljske baštine¹⁶, Okvirne konvencije o vrijednostima kulturne baštine za društvo¹⁷, Konvencije o zaštiti nematerijalne kulturne baštine¹⁸, Konvencije o kulturnim krajolicima¹⁹, Evropske konvencije o zaštiti audiovizuelne baštine²⁰ i UNIDROIT konvencije o ukradenim ili nezakonito izvezenim kulturnim dobrima²¹, te je utvrđeno da će „vrlo vjerovatno biti potrebe da se nadopune ili izmijene propisi o prostornom uređenju i građenju“²².

4. Bosansko-podrinjskom kantonu je preporučeno donošenje Zakona o zaštiti kulturnih dobara, Zakon o muzejskoj djelatnosti, Zakon o bibliotečkoj djelatnosti, Zakon o audiovizuelnoj djelatnosti, te *mutatis mutandis* dopuna propisa iz područja prostornog uređenja i građenja²³.

5. Kantonu 10 je preporučeno donošenje zakona kojim će se urediti način zaštite kulturnih dobara, arhivske i muzejske djelatnost kao izuzetno važnom činu osiguravanja dokumentacije od izričitog značaja za kulturni i politički identitet²⁴.

6. Posavskom kantonu je preporučeno da donese propise kojim će se urediti arhivska djelatnost i djelatnost zaštite kulturnog naslijeđa, te uspostavi odgovarajuća infrastruktura za provođenje ovih propisa²⁵.

7. Srednjobosanskom kantonu je preporučeno usvajanje zakona kojima će se urediti knjižnična, muzičko-scenska, muzejska djelatnost, te djelatnost zaštite kulturnih dobara, te izmjene i dopune Zakona o prostornom uređenju²⁶.

¹⁵ The Convention on the Protection of the Underwater Cultural Heritage, adopted by the General Conference of UNESCO in Paris from 15 October to 3 November 2001, at its thirty-first session, <http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001246/124687e.pdf#page=56>, očitavanje: 22. 12. 2016.

¹⁶ The Convention for the Protection of the Architectural Heritage of Europe, European Treaty Series No. 121, Granada, 3rd March 1985, <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168007a087>, očitavanje: 22. 12. 2016.

¹⁷ Council of Europe Framework Convention on the Value of Cultural Heritage for Society, Council of Europe Treaty Series - No. 199, Faro, 25. 10. 2005, <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680083746>, očitavanje: 22. 12. 2016.

¹⁸ The Convention for the Safeguarding of the Intangible Cultural Heritage, adopted by the General Conference of UNESCO, in Paris, from 29 September to 17 October 2003, at its 32nd session, <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001325/132540e.pdf>, očitavanje: 22. 12. 2016.

¹⁹ European Landscape Convention, Council of Europe Treaty Series - No. 176, Florence, 20. 10. 2000, <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680080621>, očitavanje: 22. 12. 2016.

²⁰ European Convention for the Protection of the Audiovisual Heritage, Council of Europe Treaty Series - No. 183, Strasbourg, 08. 11. 2001, <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168008155f>, očitavanje: 22. 12. 2016.

²¹ UNIDROIT Convention on Stolen or Illegally Exported Cultural Objects, 421 UNTS 457; 34 ILM 1322 (1995), <http://www.unidroit.org/instruments/cultural-property/1995-convention>, očitavanje: 22. 12. 2016.

²² GAP analiza (bilj. 1), ss. 201-206.

²³ *Ibid.*, s. 199.

²⁴ *Ibid.*, s. 202.

²⁵ *Ibid.*

²⁶ *Ibid.*, s. 203.

8. Tuzlanskom kantonu je preporučeno usvajanje zakona o zaštiti kulturnih dobara, te uspostavljanje odgovarajućeg tijela ili agencije za njegovu provedbu²⁷.

Na temelju datih preporuka evidentno je da je Analiza zamišljena kao strateški dokument na čijoj osnovi bi trebali, u bliskoj budućnosti, biti izvršene izmjene i dopune zakonskih propisa na različitim nivoima vlasti u BiH, te reorganiziran način rada pojedinih institucija na državnom nivou vlasti, što, u oba slučaja, zahtijeva i političku podršku svih relevantnih aktera. Po svom sadržaju preporuke u potpunosti korespondiraju sa stavovima političke opcije koja je u vrijeme izrade ovog dokumenta rukovodila Ministarstvom civilnih poslova BiH. Dakle, riječ je o dokumentu koji ima pravni i politički značaj iz čega proizilazi potreba da se, u kontekstu stručnih rasprava i potencijalnih zakonskih rješenja za unapređenje pravnog okvira BiH u području zaštite kulturnog naslijeđa u BiH, utvrdi koliko su pravno i činjenčno osnovane preporuke date u ovom dokumentu?

U vremenu u kojem je BiH uručen upitnik Evropske unije²⁸, te nanovo aktualizirano pitanje usklađivanja zakonodavstva BiH sa međunarodnim sporazumima, u kojima je ona ugovorna strana, i pravnom stečevinom (*acquis communautaire*) Evropske unije, između ostalog i u domenu djelatnosti zaštite kulturnog naslijeđa, ovdje ću ukazati na nedostatke u dosadašnjim naporima usklađivanja zakonodavstva BiH s obzirom na neke od preporuka koje je dala Analiza.

Polazeći od činjenice da predmetni dokument broji dvijestotinepetnaest stranica teksta čija bi analiza mogla da bude inspiracija za pisanje, u najmnaju ruku, još toliko stanica, ovdje je pažnja usmjerena na preporuke koje su, iz ugla autora ovog teksta, nastale kao rezultat značajnih propusta ili nedostataka.

2. Preporuke Bosni i Hercegovini

2.1. Usvajanje Okvirnog zakona o provedbi međunarodnih ugovora u području kulture?

Prema Analizi BiH nema adekvatan pravni okvir za implementaciju obaveza preuzetih konvencijama iz oblasti kulture²⁹. Nedostaci se, prema ovom dokumentu, ogledaju u:

1. nejasnim ustavnim odredbama u pogledu izvršavanja međunarodnih obaveza. Konkretno, nije jasno ko u ime BiH izvršava obaveze iz međunarodnih ugovora?³⁰,
2. nedostatku pravnih normi koje prenose obaveze preuzete međunarodnim ugovorima na entitete i obavezuju ih na njihovo poštivanje³¹,
3. nemogućnosti postojećeg pravnog okvira da osigura provođenje međunarodnih ugovora na cijeloj teritoriji BiH³², te u
4. nezadovoljavajućoj situaciji u kojoj entitete podnose izvještaje o provedbi međunarodnih obaveza, a pravno formalno nisu ugovorna strana predmetnih konvencija³³.

²⁷ *Ibid.*

²⁸ <http://ba.n1info.com/a126593/Vijesti/Vijesti/BiH-je-dobila-Upitnik-koji-su-sljedeci-koraci-ka-EU.html>, očitavanje: 22. 12. 2016.

²⁹ GAP analiza (bilj. 1), s. 195.

³⁰ *Ibid.*

³¹ *Ibid.*

³² *Ibid.*

Na temelju navedenog, BiH, državnom nivou vlasti, je preporučeno donošenje Okvirnog zakona o provedbi međunarodnih ugovora (konvencija) u kojem bi se razgraničila prava i obveze koje proizlaze iz međunarodnih ugovora između različitih nivoa vlasti, uspostavili kontrolni mehanizmi za njihovu provedbu, olakšala predstojeća harmonizacija pravnoj stečevini Europske unije i zagarantovala provedba međunarodnih obaveza na cijelom teritoriju BiH³⁴. Pri utvrđivanju nedostataka autor Analize se pozvao na čl. III, II 2, III 2 b) c) Aneksa 4 (Ustav Bosne i Hercegovne), dodatak Aneksa 4 Ustava BiH, te čl. 5 s. 5 Aneksa 8³⁵, te na njihovoj osnovi izveo zaključak koji glasi:

„Razmatrajući sva navedena ustavna određenja valja zaključiti kako je nejasnim ustavnim odredbama u praksi onemogućena provedba većine Konvencija iz područja kulture, izuzetak su samo one koje su deklaratorne naravi, a tih je samo nekoliko. Posljedice ovako nejasno određenog stava prema kulturi i kulturnoj baštini u najvažnijem pravnom aktu države dijelom će biti vidljive kroz narednu analizu, kao i kroz probleme koje to prouzrokuje u svakodnevnoj praksi (....)”³⁶.

Iz sadržaja izvještaja, glavnog teksta Analize, evidentno je da ocjena usklađenosti zakonodavstva BiH sa međunarodnim ugovorima iz područja kulture, u kojima je BiH ugovorna strana, nije odmakla dalje od čitanja par odredbi Ustava BiH i člana 7 Zakona o zaštiti prava pripadnika nacionalnih manjina BiH³⁷. U tom smislu, adekvatniji naslov ovog dokumenta bi glasio „GAP analiza o usklađenosti ustava BiH sa međunarodnim ugovorima u području kulture“. U odsustvu detaljnije analize napravljen je propust primarno u identifikaciji propisa BiH u kojima je uređeno pitanje izvršavanja međunarodnih obaveza BiH, tj. čl. 27, 28, 29 i 30 Zakona o postupku zaključivanja i izvršavanja međunarodnih ugovora³⁸, ali i u izvođenju zaključaka o pravnim posljedicama koje proizilaze iz citiranih propisa. Naime, odredbama čl. 27³⁹ i 30⁴⁰ ovog zakona propisano je da se o izvršavanju međunarodnih ugovora BiH stara Vijeće ministara BiH *preko nadležnih institucija BiH i entiteta* koje prate njihovu provedbu i o tome izvještavaju, najmanje jedanput godišnje, Predsjedništvo BiH i Parlamentarnu skupštinu BiH. Prema čl. 28 ovog zakona međunarodne ugovore koje je zaključila BiH, a kojima se stvaraju neposredne obaveze za BiH, *izvršavaju nadležna tijela državne uprave u čiju nadležnost spadaju pitanja koja se uređuju tim ugovorima*⁴¹. Ovim je jasno precizirano ko izvršava međunarodne obaveze u ime BiH. Uspostavljeni *modus operandi* izvršavanja međunarodnih ugovora u BiH ne odstupa od zakonskih rješenja zemalja iz okruženja, pa i šire⁴². Primjerice, članom 36 Zakona o sklapanju i izvršavanju međunarodnih ugovora Republike Hrvatske propisano je da:

³³ *Ibid.*

³⁴ *Ibid.*, ss. 195 i 196.

³⁵ *Ibid.*, ss. 80-83.

³⁶ *Ibid.*, s. 82.

³⁷ Čl. 7 Zakona o zaštiti prava pripadnika nacionalnih manjina BiH, *Sl. gl. BiH* 12/03 i 93/08

³⁸ Zakon o zaključivanju i izvršavanju međunarodnih ugovora BiH, *Sl. gl. BiH* 29/00 i 32/13.

³⁹ *Ibid.*, čl. 27: „1. Vijeće ministara BiH stara se o izvršavanju međunarodnih ugovora preko nadležnih institucija BiH i entiteta. 2. Nadležna tijela državne uprave prate izvršavanje međunarodnih ugovora i o tome obavještavaju Vijeće ministara BiH“

⁴⁰ *Ibid.*, čl. 30.

⁴¹ *Ibid.*, čl. 28: “Međunarodne ugovore kojima se stvaraju neposredne obaveze za BiH, izvršavaju nadležna tijela državne uprave u čiju nadležnost spadaju pitanja koja se uređuju tim ugovorima.“

⁴² Čl. 24 Zakona o zaključivanju i izvršavanju međunarodnih ugovora RS (*Sl. gl. RS* 32/13): „O izvršavanju međunarodnih ugovora stara se Vlada preko nadležnih organa državne uprave. Međunarodne ugovore kojima se

„Međunarodne ugovore kojima se stvaraju neposredne obaveze za Republiku Hrvatsku izvršavaju nadležna tijela državne uprave u čiju nadležnost spadaju pitanja koja se uređuju tim ugovorima“⁴³.

U praksi to znači da je entitetski organ uprave koji, na primjer, rješava u upravnom postupku o pravu stranke na sticanje entitetskog državljanstva i državljanstva BiH, a isto tako i nadležan sud u upravnom sporu, dužan da o predmetnom pravu stranke rješava prema uslovima za sticanje dvojnog državljanstva koje propisuje međunarodni ugovor o dvojnog državljanstvu zaključen između BiH i druge države ugovornice čiji je državljanin stranka u predmetnom postupku⁴⁴. Na isti način, pravna lica koja koriste usluge rezidenata država sa kojima BiH ima zaključen ugovor o izbjegavanju dvostrukog oporezivanja dužna su porezno tretirati ta lica na način propisan tim međunarodnim ugovorom, a čije provođenje, u okviru svojih nadležnosti, nadziru, između ostalog, i entitetske porezne uprave, iako entiteti nisu u njima ugovorna strana⁴⁵. Izuzetak nisu ni entitetska i druga zakonodavna tijela koja moraju voditi računa da usvojeni zakoni iz njihove nadležnosti ne odstupaju od međunarodnih obaveza BiH⁴⁶. Ukoliko se, međutim, utvrde odstupanja, takvi zakoni mogu biti osporavani, u potpunosti ili djelimično, pred nadležnim sudom⁴⁷. U skladu sa svim prethodno navedenim je i čl. III s. 2 (b) Ustava BiH koji propisuje obavezu entiteta da pruže svu potrebnu pomoć vladi BiH u izvršavanju njenih međunarodnih obaveza⁴⁸. Prema tome, pravne norme koje obavezuju entitete na poštivanje međunarodnih obaveza BiH *postoje*.

Propust Analize, u čijoj izradi su učestvovali gotovo svi organi vlasti iz oblasti kulture, da se referira na navedene odredbe Zakona o postupku zaključivanja i izvršavanja međunarodnih ugovora ukazuje na problem koji postoji u „infrastrukturi“ koja bi trebala da osigura njegovo provođenje, a ne u zakonskom rješenju. Predmetnim odredbama Zakona o postupku zaključivanja i izvršavanja međunarodnih ugovora BiH jasno su uređena sva pitanja koja predloženi Okvirni zakon o provedbi međunarodnih ugovora u području kulture namjerava da uredi, stoga bi njegovo usvajanje bilo apsolutno nesvrshodno i kontraproduktivno jer bi dovelo do dodatnog i bezpotrebnog uslozljavanja ionako složenog pravnog okvira BiH. Činjenica je da se međunarodni ugovori u području kulture nipočemu ne izdvajaju iz drugih međunarodnih ugovora. Zbog toga nije jasno po kom osnovu bi oni trebali da budu u nekoj vrsti posebnog pravnog režima.

Pored navedenog, evidentno je i da razlozi za donošenje Okvirnog zakona citirani u preporuci Analize „ne prate“ sadržaj njenog glavnog teksta. Naime, u preporuci se kao razlog za donošenje Okvirnog zakona navodi i *nemogućnost postojećeg pravnog okvira da osigura provođenje međunarodnih ugovora na cijeloj teritoriji BiH*, a glavni tekst Analize ne sadrži nikakve konkretne informacije koje bi potkrijepile navedenu konstataciju. Stoga su svi potencijalni

stvaraju obaveze za RS izvršavaju organi državne uprave u čiji delokrug spadaju pitanja koja se uređuju tim ugovorima.“

⁴³ Čl. 36 Zakona o sklapanju i izvršavanju međunarodnih ugovora RH, *NV* 28/96.

⁴⁴ Presuda Vrhovnog suda RS br. 11 0 U 002048 10 Uvp.

⁴⁵ A. Helić, Porez po odbitku po novim poreznim propisima o porezu na dobit u Federaciji Bosne i Hercegovine, *Porezni savjetnik*, Sarajevo 12-16/2016, ss. 11-13.

⁴⁶ Presuda Ustavnog suda BiH U 3/13, t. 62-74.

⁴⁷ *Ibid.*

⁴⁸ Čl. III st. 2 (b) Aneksa 4 Općeg okvirnog sporazuma za mir BiH, http://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/BA_951121_DaytonAgreement.pdf, očitavanje: 23. 12. 2016.

korisnici Analize, pored ove paušalne konstatacije, navedene u okviru preporuke na kraju dokumenta, ostali uskraćeni za informaciju o osnovu za izvođenje ovog zaključka. Isto tako, Analiza u glavnom tekstu nije dala obrazloženje u čemu se ogleda neadekvatnost zakonskog rješenja u kojem entiteti podnose izvještaje o provedbi međunarodnih obaveza, a pravno nisu formalna ugovorna strana predmetnih konvencija? Iz navedenog razloga za donošenje Okvirnog zakona nije jasno da li je postojeće zakonsko rješenje neadekvatno zato što o provedbi međunarodnih ugovora ne izvještavaju državne institucije BiH u kojima je ona ugovorna strana, ili zato što entiteti nisu ugovorna strana u međunarodnim ugovorima o čijoj provedbi izvještavaju. Kada se sve uzme u obzir Analiza nije dala niti jedan valjan činjenično potkrijepljen argument u prilog date preporuke.

2.2. Ukidanje Komisije uspostavljene Aneksom 8

Druga preporuka BiH, državnom nivou vlasti, je ukidanje Komisije uspostavljene Aneksom 8, te korištenje mogućnosti utvrđene ovim aneksom da se na drugi način, u okviru Ministarstva civilnih poslova, uspostavi tijelo koje će obavljati poslove zaštite kulturnih dobara od interesa za BiH⁴⁹. U Analizi se kao razlozi za ovakvu preporuku navode:

I. „Komisija je privremeno tijelo koje je imalo za cilj da osigura zaštitu kulturnih dobara od nacionalne važnosti *do uspostave upravnih sustava* na svim razinama vlasti i mogućnosti da se organizira zaštita za svekoliku kulturnu baštinu“⁵⁰.

— „Privremeni karakter potvrđuje član 8 (*u pitanju je greška autora Analize, riječ je o članu 9*⁵¹) Aneksa 8 kojim je propisano da se po isteku perioda od pet godina odluči o djelovanju Komisije, a ukoliko se ne postigne drugo odgovarajuće rješenje, u tom slučaju Komisija nastavlja sa radom“⁵².

— „Da se radi o privremenom tijelu i rješenju potvrđuju i odredbe Konvencije o zaštiti svjetske kulturne i prirodne baštine. Konkretno, čl. 5 Konvencije, države članice su obavezne uspostaviti, sukladno svom teritorijalnom ustroju, osobito gdje takve službe ne postoje, jednu ili više službi zaštite sa odgovarajućim osobljem i sredstvima, finansijskim, pravnim i upravnim okvirima kako bi mogle izvršavati svoje nadležnosti. *Ta tijela u BiH su entitetski i kantonalni zavodi za zaštitu kulturnog naslijeđa*“⁵³.

II. „Pravilnikom o aktivnostima Komisije vezanim za međunarodnu saradnju (Pravilnik)⁵⁴, prema kojem Komisija daje inicijativu za pokretanje postupka za zaključivanje međunarodnih ugovora, priprema prijedloge ugovora, učestvuje u prethodnim pregovorima radi zaključivanja međunarodnih ugovora na ekspertnom nivou, izvršava međunarodne ugovore, te obavlja druge poslove međunarodne saradnje u oblasti zaštite nacionalnih spomenika bitno su prekoračene ovlasti Komisije iz Aneksa 8. Predmetnim pravilnikom navedene nadležnosti su

⁴⁹ GAP analiza (bilj. 1), ss. 195 i 196.

⁵⁰ *Ibid.*

⁵¹ *Ibid.*

⁵² *Ibid.*

⁵³ *Ibid.*

⁵⁴ Pravilnik o aktivnostima Komisije vezanim za međunarodnu saradnju, *Sl. gl. BiH* 29/02.

uskraćene drugim tijelima, a Komisija nema administrativne i stručne kapacitete za njihovo obavljanje⁵⁵.

III. „Postojeći način rada i nadležnosti Komisije nisu u skladu sa međunarodnim ugovorima o zaštiti kulturnih dobara i temeljnim načelima funkcionisanja javne uprave⁵⁶. S tim u vezi je navedeno je da prema postojećem zakonskom rješenju:

- „entiteti su obavezani na provođenje odluka Komisije, na provedbu određenih aktivnosti, pa i na financijske obaveze, bez obzira na njihove mogućnosti i/ili saglasnost⁵⁷,
- „Komisija ne podnosi izvještaje o svom radu, što implicira da nema i odgovornosti prema višim tijelima vlasti⁵⁸,
- te „činjenica da Komisija svoje odluke izvršava putem tijela na razini entiteta koji nisu operativno nadležni za zaštitu kulturne baštine⁵⁹. Konkretno, istaknuto je da prema relevantnim odredbama zakona o provođenju odluka Komisije u FBiH⁶⁰, RS-u⁶¹ i Distriktu Brčko⁶², organi zaduženi za provođenje odluka Komisije su Federalno ministarstvo prostornog uređenja, Ministarstvo za urbanizam, stambeno-komunalne djelatnosti, građevinarstvo i ekologiju Republike Srpske“, te Odjel za prostorno planiranje i imovinsko-pravne poslove Distrikta Brčko, te je u skladu s tim zaključeno da:

„(...) niti jednim propisom nije kao nadležno tijelo, odnosno organ uprave, imenovana nadležna služba za zaštitu kulturne baštine, iako one postoje i u FBiH i u Republici Srpskoj. Pored navedenog, situacija je dodatno usložena odredbama kojima su sva nadležna tijela, što uključuje i entitetske zavode za zaštitu kulturne baštine, na saradnju sa Komisijom. Na ovaj način uspostavljen je dvojni sistem zaštite koji ne može zagarantirati dodatnu stručnu zaštitu niti nacionalnim spomenicima, a u ukupnoj baštine na cijelom teritoriju BiH da i ne govorimo, kao i dosljednoj provedbi obaveza preuzetih konvencijama⁶³.

Koliko su tačni i osnovani ovi navodi razmotriti ću u narednim poglavljima.

⁵⁵ GAP analiza (bilj. 1), s. 196.

⁵⁶ *Ibid.*

⁵⁷ *Ibid.*, s. 197.

⁵⁸ *Ibid.*

⁵⁹ *Ibid.*

⁶⁰ Čl. 5 Zakona o provođenju odluka Komisije u FBiH, *Sl. nov. FBiH* 2/02, 27/02, 6/04 i 51/07.

⁶¹ Čl. 2 Zakona o sprovođenju odluka Komisije u RS, *Sl. gl. RS* 9/02, 70/06 i 64/08.

⁶² Čl. 6 Zakona o implementaciji odluka Komisije, *Sl. gl. BD* 2/02 i 19/07.

⁶³ GAP analiza (bilj. 1), s. 197.

2.2.1. Komisija kao samostalna upravna organizacija ili „sastavnica“ Ministarstva civilnih poslova?

Aneksom 8, Republika BiH, FBiH i Republika Srpska (RS), uspostavile su *nezavisnu* Komisiju⁶⁴ sa mandatom da prima i odlučuje o peticijama za proglašenje dobara koja imaju kulturni, historijski, vjerski ili etnički značaj nacionalnim spomenicima BiH⁶⁵. Prema članu 9 ovog aneksa

*„pet godina nakon stupanja na snagu ovog Sporazuma odgovornost za nastavak djelovanja Komisije prenosi se sa Strana na Vladu BiH, osim ukoliko se Strane ne dogovore drugačije. U posljednjem slučaju, Komisija nastavlja svoj rad na gore predviđeni način“*⁶⁶.

Ovim članom „životni vijek“ Komisije nije, na bilo koji način, vezan za uspostavu ustanova zaštite kulturnog naslijeđa na drugim razinama vlasti u BiH, kako to tvrdi Analiza⁶⁷. Prema ovoj odredbi, prekid djelovanja Komisije kao samostalnog tijela, nakon isteka perioda od pet godina od potpisivanja Sporazuma, uslovljen je *drugačijim dogovorom Strana* koji je izostao u konkretnom slučaju. U skladu sa čl. 9 Aneksa 8, Komisija je nastavila svoj rad na način previđen Aneksom 8, a Predsjedništvo BiH, u decembru 2001 godine, donijelo Odluku o Komisiji prema kojoj je ona uspostavljena kao *institucija BiH* sa utvrđenim osnovnim principima i ciljevima njenog djelovanja, te regulisanim organizacionim pitanjima neophodnim za njeno postupanje⁶⁸. Polazeći od činjenice da Strane Sporazuma nisu postigle drugačiji dogovor, a da je čl. 9, za takav slučaj, propisano *da Komisija nastavlja svoj rad na gore predviđen način tj. na način predviđen Aneksom 8*, osnovano je izvesti suprotan ali i znatno uvjerljiviji zaključak o nužnosti ustrojavanja Komisije kao „stalne“ samostalne upravne organizacije, a ne „privremenog samostalnog tijela“ na kojem insistira Analiza.

Međutim, ovdje se, po logici stvari, nameće drugo pitanje i ono je po svojoj prirodi suštinsko: prije svega, zašto je bitno da Komisija ne djeluje samostalno, već u okviru Ministarstva civilnih poslova, u okviru cilja koji je postavila Analiza? U kom dijelu, djelovanje Komisije kao samostalne institucije BiH, nije u skladu sa „međunarodnom pravnom stečevinom“? Na postavljena pitanja Analiza nije dala odgovore. Naime, nisu navedene činjenice na kojima se temelji potreba mijenjanja postojećeg načina organizacije rada Komisije. I dok, s jedne strane, pozitivni učinci jednog takvog prijedloga u Analizi nisu istaknuti, s druge strane, izvjesno je da bi time Komisija u potpunosti izgubila neovisnost koja joj je zagranatovana Aneksom 8. Suštinu problema jednog takvog prijedloga prepoznao je i Visoki predstavnik u BiH, u mišljenju o čl. 9 Aneksa 8, u svojstvu konačnog tumača Općeg okvirnog sporazuma:⁶⁹

„U skladu sa članom 9 Aneksa 8 odgovornost za nastavak djelovanja Komisije je prenesena sa strana Sporazuma na Vladu BiH 15 decembra 2000 godine. U odsustvu dogovora ugovornih strana, prenos odgovornosti je izvršen po automatizmu, te ne zahtijeva preduzimanje bilo kakvih mjera od strane entiteta. Shodno navedenom, Predsjedništvo BiH je usvojilo dvije odluke. Odluku o Komisiji i Odluku o postavljanju

⁶⁴ Čl. 1 Aneksa 8 Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini od 21. 11. 1995, <http://www.refworld.org/docid/3de495c34.html>, očitavanje: 25. 12. 2016.

⁶⁵ *Ibid*, čl. 4.

⁶⁶ *Ibid*, čl. 9.

⁶⁷ GAP analiza (bilj. 1), s. 117.

⁶⁸ Čl. 2 Odluke Predsjedništva BiH o Komisiji za očuvanje nacionalnih spomenika, *Sl. gl. BiH* 1/02, 10/02 i 42/16.

⁶⁹ Čl. 5 Aneksa 8 Općeg sporazuma za mir u BiH (bilj. 64).

članova Komisije, a na temelju ovlasti iz čl. 2 Aneksa 8. (...) Bitno je podsjetiti da odgovornosti Komisije uspostavljene Aneksom 8 spadaju u ustavne nadežnosti BiH. Čl. III 5 (a) Ustava eksplicitno je propisano da: „BiH će preuzeti odgovornost u stvarima koje su predviđene aneksom 5-8 Općeg okvirnog sporazuma za mir u BiH. Jasno je dakle da ove nadležnosti ne pripadaju entitetima, niti je potrebna bilo kakav dodatan prenos sa entiteta na BiH da bi ona bila nadležna u odnosu na te odgovornosti. Dodatan dokaz da je izvršen prenos nadležnosti sa entiteta na BiH je druga odluka Predsjedništva BiH o postavljanju članova Komisije. Iz ove odluke jasno je da je Predsjedništvo BiH preuzelo odgovornost za postavljanje članova Komisije prema čl. II(2) Aneksa 8 koji reguliše pitanje imenovanja članova Komisije nakon prenosa nadležnosti sa entiteta na Vladu BiH. Kao rezultat navedenog, nadležni organi BiH sada odlučuju o načinu regulisanja rada Komisije. U skladu s tim, zakon o statusu i funkcionisanju Komisije koji će osigurati da Komisija ima autoritet i status, odnose unaprijediti i ispuniti ulogu koju Komisija prema Aneksu 8. može biti usvojen. Međutim, bitno je napomenuti da sama činjenica da je zaštita nacionalnih spomenika predmet posebnog aneksa Općeg okvirnog sporazuma za mir u BiH ukazuje na važnost i senzitivitet ovog problema i Komisije, koja je bila veoma uspješna u svom radu. Takva stvar je bila i ostala stvar koja zahtijeva kompromis između konstitutivnih naroda. Polazeći od činjenice da je garancija nezavisnosti eksplicite uključena u Aneks 8 duboko vjerujem da bi bilo štetno dati nadzor nad radom Komisije jednom ministru njenim uključivanjem u sastav bilo kojeg ministarstva. Umjesto toga, ukoliko postoji potreba da se pravna pozicija Komisije dodatno razjasni, ona bi trebala biti uspostavljena kao samostalna upravna organizacija na način preciziran u čl. 5 Zakona o ministarstvima i drugim institucijama BiH⁷⁰.

U skladu sa mišljenjem Visokog predstavnika u BiH je i preporuka Specijalnog izvjestitelja UN-a za oblast kulturnih prava, data nakon posjete BiH u maju 2013. godine i razgovora sa svim nivoima vlasti, te organizacijama civilnog društva. U njoj je od BiH zatraženo da se institucije u oblasti nauke i kulture oslobode političkog uticaja, te njihova nezavisnost osigura zakonom i u praksi⁷¹.

2.2.2. Stručni i administrativni kapaciteti institucija za zaštitu kulturnog naslijeđa u BiH

U obrazloženju stavova o „privremenosti Komisije“ autor Analize je posegnuo i za čl. 5 (b) Konvencije o zaštiti svjetskog i prirodnog naslijeđa, koji, podsjećanja radi, propisuje da svaka država, ugovorna strana, ima obavezu, *koliko je to moguće*, da uspostavi jednu ili više službi na svojoj teritoriji, u dijelovima gdje one ne postoje, za zaštitu, konzervaciju i prezentaciju kulturnog i prirodnog naslijeđa, sa *odgovarajućim* osobljem i sredstvima za izvršavanje njihovih djelatnosti⁷². Suština argumenta je da Komisija nema odgovarajuće administrativne i stručne kapacitete i da je u skladu s tim njeno djelovanje suprotno ovoj odredbi⁷³. Polazeći od sadržaja

⁷⁰ Autentično tumačenje Visokog predstavnika u BiH od 23. 07. 2008.

⁷¹ UN Human Rights Council, Report of the Special Rapporteur in the field of cultural rights, 3 March 2014, http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/a_hrc_25_49_add_1.pdf, očitavanje: 04. 01. 2017.

⁷² Convention Concerning the Protection of the World Cultural and Natural Heritage, 1972, Paris, <http://whc.unesco.org/en/conventiontext/>, očitavanje: 05. 01. 2017.

⁷³ GAP analiza (bilj. 1), s. 117.

predmete odredbe evidentno je da je riječ relativnoj obavezi država, ugovornih strana, uslovljenoj njihovim finansijskim i drugim mogućnostima. Iz toga slijedi da je nužno u konkretnom slučaju, utvrditi finansijske i druge mogućnosti BiH i na toj osnovi, podrobnije odrediti značenja riječi „odgovarajući administrativni i drugi kapaciteti“. Na osnovu toga bi se trebao ocijeniti kapacitet institucija zaštite kulturnog naslijeđa, a upravo to u konkretnom slučaju nije učinjeno. Konkretno, koji je to broj uposlenika, stručnih kvalifikacija, radnog iskustva, tehničke opremljenosti i drugih parametara koji moraju biti ispunjeni prema navedenoj odredbi? Kako uopšte pristupiti davanju ocjena o usklađenosti kada nisu razrađeni detaljni kriteriji za ocjenu kapaciteta institucija?

U izvještaju, glavnom tekstu Analize, na str. 101 i dalje, u dijelu koji se tiče ocjene administrativnih i stručnih kapaciteta institucija zaštite kulturnog naslijeđa u BiH, utvrđeno je sljedeće:

Broj zaposlenika u tijelima nadležnim za zaštitu kulturne baštine u BiH	BIH	RS	FBIH	KANTONI	UKUPNO
Komisija za očuvanje nacionalnih spomenika BiH	25				
Zavod za zaštitu i korišćenje kultuno-historijskog i prirodno naslijeđa RS-a		13			
Federalni zavod za zaštitu spomenika			18		
Zavod za zaštitu i korišćenje kultuno-historijskog i prirodno naslijeđa KS				16	
Zavod za zaštitu i korišćenje kultuno-historijskog naslijeđa HNK				3	
Zavod za zaštitu kultunog naslijeđa USK-a				4	
Zavod za zaštitu i korišćenje kultuno-historijskog i prirodno naslijeđa TK				3	
Zavod za planiranje i zaštitu kulturno-istorijskog naslijeđa SBK				1	
UKUPNO	25	13	18	27	83 ⁷⁴

Od navedenog brojnog stanja uposlenih u Analizi je navedena i njihova struktura u pogledu stručnih kvalifikacija, ali samo za RS, i to kako slijedi:

⁷⁴ *Ibid*, s. 104.

Struktura kvalifikacija uposlenih u RS-u u području kulture		Broj osoba
Administrativno osoblje – ukupno		6
Stručno osoblje – ukupno		21
Zaštita kulturnog naslijeđa	Arhitekta	5
	Građevinski inženjer	1
	Historičari umjetnosti	
	Historičari	
	Slikari restauratori	
	Slikari konzervatori	1
	Arheolozi	2
	Etnolozi	1
	Grafički inženjeri	
	Informatičari	
	Dokumentaristi	1
Prostorni planeri		
Zaštita prirodnog naslijeđa	Biolozi	3
	Šumarski inženjeri	2
	Pejzažni arhitekti	
	Geolozi	
	Grafički inženjeri	
	Geografi	1
	Informatičari	
	Dokumentaristi	3
	Prostorni planeri	
Pomoćno osoblje - ukupno		1
Ostalo – ukupno		1
Ukupni broj zaposlenih		29

Napomena: Broj uposlenih uključuje Zavod za zaštitu i korišćenje kulturno-historijskog i prirodnog naslijeđa RS-a, Arhiv RS-a, Kinoteku RS-a, Muzej savremene umjetnosti RS-a, te Narodnu i univerzitetsku biblioteku RS-a⁷⁵.

Prema navedenom činjeničnom stanju, nisu tretirani kantoni koji nemaju službe za zaštitu naslijeđa, tj. Posavski kanton, Zeničko-dobojski kanton, Bosansko-podrinjski kanton, Zapadnohercegovački kanton, Kanton 10, te Distrikt Brčko⁷⁶. Dalje, nije utvrđena kvalifikaciona struktura uposlenih u Komisiji, Federalnom zavodu za zaštitu spomenika i postojećim kantonalnim zavodima u FBiH. Stoga, nije jasno na temelju kojih činjenica je izveden zaključak o nepostojanju odgovarajućih administrativnih i stručnih kapaciteta, odnosno „privremenosti“ i suprotnosti rada Komisije sa Konvencijom za zaštitu svjetskog kulturnog i prirodnog naslijeđa kada Analiza nije utvrdila činjenično stanje u vezi sa njenim stručnim i administrativnim kapacitetima. Isto tako, nije jasno na osnovi čega je izveden zaključak o permanentnosti i postojanju „odgovarajućih stručnih i administrativnih kapaciteta kantona“ kada određeni broj kantona, odnosno Distrikt Brčko nemaju uopšte, a trebali bi da imaju, službe za zaštitu kulturnog naslijeđa. Dosljedna primjena kriterija „stručnih i administrativnih kapaciteta“, što god da to znači, po logici stvari, bi u prvi plan svakako trebala staviti kantone koji nemaju službe za zaštitu kulturnog naslijeđa. Međutim, do toga nije došlo. Uprkos prethodno navedenom činjeničnom stanju u Analizi je zaključeno sljedeće:

„Čl. 5 Konvencije o zaštiti svjetske kulturne i prirodne baštine, države članice su obavezne uspostaviti, sukladno svom teritorijalnom ustroju, osobito gdje takve službe ne postoje, jednu ili više službi zaštite sa odgovarajućim osobljem i sredstvima, finansijskim, pravnim i upravnim okvirima kako bi mogle izvršavati svoje nadležnosti. Ta tijela u Bosni i Hercegovini su entitetski i kantonalni zavodi za zaštitu kulturnog naslijeđa“⁷⁷.

Predmetni zaključak je, prije svega, kontradiktoran sa činjeničnim stanjem utvrđenim u glavnom tekstu Analize, ali i proizvoljan u identifikaciji institucija koje ispunjavaju nedefinirani kriterij stručnih i administrativnih kapaciteta⁷⁸. Posljedica ovako nedefinisanog i nedosljednog metodološkog pristupa vodi do zaključka da Komisija koja de facto raspolaže sa najvećim ljudskim resursima i stručnim kapacitetima⁷⁹ u ovom polju, prema Analizi, nema „odgovarajuće“ stručne i administrativne kapacitete, a kantoni ili Distrikt Brčko, koji uopšte nemaju službe za zaštitu kulturnog naslijeđa ili imaju službu zaštite sa tri ili četiri uposlena zadovoljavaju stručne i administrativne kapacitete.

⁷⁵ *Ibid*, ss. 102-103.

⁷⁶ *Ibid*, ss. 198-206.

⁷⁷ *Ibid*, s. 117.

⁷⁸ *Ibid*, ss. 102-103.

⁷⁹ Matična evidencija Komisije za očuvanje nacionalnih spomenika o broju i strukturi uposlenih, stanje na dan 23. 01. 2017: Od dvadeset pet uposlenika u Komisiji za očuvanje nacionalnih spomenika dva su doktora nauka u oblasti arhitekture, pet magistara od toga dva doktoranta u oblasti historije, historije umjetnosti, prava, četrnaest diplomanata u oblasti arhitekture, novinarstva, ekonomije i prava, te četiri uposlenika sa srednjom stručnom spremom.

2.2.3 Ultra vires ovlasti Komisije?

Prema čl. 2 Pravilnika o aktivnostima Komisije, koji je donijelo Predsjedništvo BiH, na 149 sjednici, održanoj 06. decembra 2002 godine, „Komisija daje inicijativu za pokretanje postupka za zaključivanje međunarodnih ugovora, priprema prijedloge ugovora, učestvuje u prethodnim pregovorima radi zaključivanja međunarodnih ugovora na ekspertnom nivou, izvršava međunarodne ugovore, te obavlja druge poslove međunarodne saradnje u oblasti zaštite nacionalnih spomenika, koji se odnose naročito na:

- zastupanje interesa BiH u vezi sa potpisivanjem i provođenjem međunarodnih konvencija;
- rješavanje spornih pitanja od zajedničkog interesa za BiH i druge države odnosno međunarodne organizacije;
- odlučivanje o kandidaturi nacionalnih spomenika za upis na Listu svjetske baštine (UNESCO) i Listu 100 najugroženijih spomenika (WMW), i sl.;
- saradnju sa INTERPOL-om, drugim međunarodnim organizacijama i državama u slučajevima nestanka pokretnih nacionalnih spomenika;
- pitanja procedure za izvoz pokretnih nacionalnih spomenika i davanja garancija za njihovu zaštitu u slučaju privremenog izvoza;
- davanje koncesija stranim državljanima za istraživanja koja se odnose na nacionalne spomenike;
- osiguranje sredstava iz donacija za finansiranje rada Komisije i zaštitu nacionalnih spomenika;
- angažman stranih eksperata za potrebe Komisije⁸⁰.

Prema stavovima iz Analize ovako postavljene ovlasti Komisije sporne su iz dva razloga. Prvi je da Komisija nema stručne i administrativne kapacitete za njihovo obavljanje⁸¹, a drugi da su navedene *ovlasti* uskraćene drugim institucijama za zaštitu kulturnog naslijeđa⁸². Budući da su kapaciteti institucija zaštite kulturnog naslijeđa u BiH bili predmetom razmatranja u prethodnoj tački, u nastavku ću se osvrnuti na navode o uskraćivanju nadležnosti drugim institucijama za zaštitu kulturnog naslijeđa. Poređenjem čl. 2 Pravilnika⁸³, u dijelu koji se odnosi na podnošenje prijedloga za zaključivanje međunarodnih ugovora, učešće u pregovorima, te njihovo izvršavanje, sa čl. 4, 7 i 28 Zakona o zaključivanju i izvršavanju međunarodnih ugovora BiH⁸⁴ nisu evidentna bilo kakva odstupanja. Temeljem predmetnog zakona, ali i Zakona o upravi BiH⁸⁵, podnošenje prijedloga u oblasti zakonodavstva, u što spadaju i međunarodni sporazumi, te njegovo izvršavanje, u zakonom utvrđenim granicama, su obaveze svih organa uprave BiH, pa tako i u konkretnom slučaju Komisije. Prema ovom zakonu, prijedlog za zaključivanje međunarodnih ugovora mogu podnositi, između ostalih i entitetske institucije za zaštitu

⁸⁰ Pravilnik o aktivnostima Komisija za očuvanje nacionalnih spomenika vezanim za međunarodnu saradnju (bilj. 54).

⁸¹ GAP analiza (bilj. 1), s. 117.

⁸² *Ibid*, s. 196.

⁸³ Bilj. 54.

⁸⁴ Zakon o zaključivanju i izvršavanju međunarodnih ugovora BiH.

⁸⁵ Zakon o upravi BiH, *Sl. gl. BiH* 32/02 i 102/09.

kulturnog naslijeđa⁸⁶, a izvršavanje međunarodnih ugovora u kojima je BiH ugovorna strana, je, u okviru zakonom utvrđenih nadležnosti, njihova obaveza⁸⁷, dok je njihovo učešće u pregovorima uslovljeno odlukom Predsjedništva BiH⁸⁸. Dalje, zastupanje interesa BiH u vezi sa potpisivanjem i provođenjem međunarodnih konvencija u oblasti zaštite kulturnog naslijeđa, rješavanje spornih pitanja od zajedničkog interesa za BiH i druge države odnosno međunarodne organizacije, saradnja sa INTERPOL-om, drugim međunarodnim organizacijama i državama u slučajevima nestanka pokretnih nacionalnih spomenika, angažman stranih eksperata za potrebe Komisije, te osiguranje sredstava iz donacija za finansiranje rada Komisije i zaštite nacionalnih spomenika su, kako je to i sam čl. 2 Pravilnika podcrtao, *poslovi međunarodne saradnje*, tj. *nisu (proširene) nadležnosti*⁸⁹ kako to navodi Analiza⁹⁰ jer njihovim vršenjem ne rješava se upravna stvar, niti utvrđuje pravo ili obaveza stranke, u bilo kakvom postupku⁹¹. U skladu s tim, netačan bi bio zaključak da, na primjer, entitetske institucije zaštite kulturnog naslijeđa, temeljem čl. 2 navedenog pravilnika, *nisu ovlaštene* da osiguraju donatorska sredstava, za potrebe zaštite kulturnih dobara ili nacionalnih spomenika, ili da saraduju sa INTERPOL-om, drugim međunarodnim organizacijama i državama u slučajevima nestanka pokretnih kulturnih dobara i nacionalnih spomenika. Konačno, odlučivanje o kandidaturi nacionalnih spomenika za upis na Listu svjetske baštine (UNESCO) i Listu 100 najugroženijih spomenika (WMW) i sl. te utvrđivanja procedure za izvoz pokretnih nacionalnih spomenika i davanja garancija za njihovu zaštitu u slučaju privremenog izvoza, je u skladu sa čl. 7 Aneksa 8 u kojem je propisano da „Komisija donosi pravila i propise neophodne za obavljanje njene djelatnosti“⁹². Stoga, čl. 2 navedenog pravilnika nisu prekoračene nadležnosti Komisije iz Aneksa 8 niti su druge institucije zaštite kulturnog naslijeđa uskraćene za obavljanje poslova međunarodne saradnje koje navodi predmeti član pravilnika.

2.2.4. Obaveza entiteta prema članu 5 stav 5 Aneksa 8

Shodno čl. 5 s. 5 Aneksa 8 „u svakom pojedinačnom slučaju za koji Komisija donese odluku 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, rezentaciju i rehabilitaciju dobra, (b) te se*

⁸⁶ Čl. 4 st. 1 Zakona o zaključivanju i izvršavanju međunarodnih ugovora BiH (bilj. 38). „Inicijativu za pokretanje postupka za zaključivanje međunarodnih ugovora mogu dati institucije BiH, entiteti, kantoni i druge regionalne i lokalne zajednice, te poduzeća, ustanove, nevladine organizacije i druge pravne osobe iz područja svoga djelovanja.“

⁸⁷ *Ibid*, čl. 28. „Međunarodne ugovore kojima se stvaraju neposredne obaveze za BiH, izvršavaju nadležna tijela državne uprave u čiju nadležnost spadaju pitanja koja se uređuju tim ugovorima“.

⁸⁸ *Ibid*, čl. 7. „...U pregovorima za zaključivanje međunarodnog ugovora BiH zastupa izaslanstvo koje je odredilo Predsjedništvo BiH, odnosno, po njegovoj ovlasti, Vijeće ministara BiH“.

⁸⁹ M. Kamarić/I. Festić, *Upravno pravo – opći dio*, Sarajevo 2009, s. 313. „Nadležnost je ovlašćenje i dužnost, odnosno pravo i dužnost jednog određenog (organa uprave, drugog državnog organa, institucije sa javnim ovlašćenjem) da riješi određenu upravnu stvar.“

⁹⁰ GAP analiza (bilj. 1), s. 117.

⁹¹ Z. Đelmo i dr, *Leksikon upravnog prava*, Sarajevo 2009, s. 271. „Nadležnost je ovlašćenje (pravo), ali i dužnost (obaveza) određenog organa uprave ili službe za upravu ili organizacije koja ima javna ovlašćenja da riješi određenu upravnu stvar.“

⁹² Aneks 8 Općeg okvirnog sporazuma za mir u BiH (bilj. 64).

suzdržati od bilo kakvih namjernih mjera kojima bi se dobru mogla nanijeti šteta⁹³. Prema ovoj odredbi entiteti, odnosno Distrikt Brčko *imaju obavezu ne da osiguraju, već ulože napore u osiguravanju* pravnih, naučnih, tehničkih, administrativnih i drugih mjera za zaštitu, konzervaciju, prezentaciju i rehabilitaciju nacionalnih spomenika što, u pravno posljedičnom smislu, predstavlja pravnu normu koja uvažava, između ostalog, i finansijske mogućnosti entiteta. Predmetna odredba je replicirana i u zakonima o provođenju odluka Komisije u RS⁹⁴ i Distriktu Brčko⁹⁵, dok je u FBiH izostavljen dio o „ulaganju napora“⁹⁶. Međutim, čak i u slučaju FBiH, konkretno čl. 10 Zakona o provedbi odluka Komisije, koji glasi: „Federacija je dužna osigurati pravne, naučne, tehničke, administrativne i finansijske mjere za zaštitu, konzervaciju, prezentaciju i rehabilitaciju nacionalnih spomenika.“ zaključak o pravnim posljedicama koje proizilaze iz ove odredbe, potrebno je smjestiti u kontekst čl. 5 s. 5 Aneksa 8. To u konkretnom slučaju nije učinjeno. Imajući u vidu sve navedeno, te princip pravne hijerarhije propisa⁹⁷, konstatacija da su entiteti obavezani na provođenje odluka Komisije, na provedbu određenih aktivnosti, pa i na finansijske obaveze, bez obzira na njihove mogućnosti, je netačna.

2.2.5. Izvještavanje o radu Komisije

U skladu sa čl. 45 Poslovnika o radu Komisije⁹⁸ koji je bio na snazi u vrijeme izrade Analize, odnosno prema čl. 46 važećeg Poslovnika⁹⁹, Komisija godišnje izvještaje o radu podnosi Predsjedništvu BiH. U skladu sa ovom odredbom Komisija je redovno dostavljala, a Predsjedništvo BiH razmatralo i usvajalo njene godišnje izvještaje o radu do 2010 godine¹⁰⁰. Od 2010 godine do 2016 godine, Predsjedništvo nije razmatralo, niti usvojilo, dostavljene godišnje izvještaje Komisije zbog nemogućnosti postizanja saglasnosti članova Predsjedništva o imenovanju i daljem angažmanu „stranih“, odnosno međunarodnih članova Komisije¹⁰¹. U skladu s tim, netačna je konstatacija da Komisija ne podnosi izvještaje o svom radu, odnosno ne odgovara Predsjedništvu BiH za svoj rad. Imajući u vidu navedene činjenice neosnovano je probleme u izvještavanju o radu Komisiji staviti na njen račun kada ona nije na bilo koji način doprinijela predmetnom problemu niti je na njega mogla uticati.

⁹³ *Ibid.* ”U svakom slučaju kada Komisija izda odluku kojom neki objekat proglašana Nacionalnim Spomenikom, ovlašteno tijelo na teritoriji gdje se nalazi (a) je dužno uložiti trud za odgovarajućim legalnim, naučnim, tehničkim, administrativnim i finansijskim mjerama za zaštitu, čuvanje, prezentovanje i obnovu objekta i (b) odustat će od svake radnje koja bi mogla oštetiti object. (Article 5 clause 5).”

⁹⁴ Čl. 11 Zakona o sprovođenju odluka Komisije uspostavljene u skladu sa Aneksom 8 (bilj. 61).

⁹⁵ Čl. 13 Zakona o implementaciji odluka Komisije iz Aneksa 8 (bilj. 62).

⁹⁶ Čl. 10 Zakona o provedbi odluka Komisije uspostavljene prema Aneksu 8 (bilj. 60). „Federacija je dužna osigurati pravne, naučne, tehničke, administrativne i finansijske mjere za zaštitu, konzervaciju, prezentaciju i rehabilitaciju nacionalnih spomenika“.

⁹⁷ Presuda Ustavnog suda BiH br. U 1/11, t. 67. O značaju principa normativne hijerarhije E. Šarčević, Odluka o državnoj imovini U-1/11, u: E. Šarčević (ur), *Državna imovina*, Sarajevo 2012, ss. 11 i dalje; E. Šarčević, Stručno mišljenje u predmetu U-1/11, na istom mjestu, § 7, ss. 94 i dalje i § 19, ss. 103 i dalje.

⁹⁸ Poslovnik o radu Komisije, *Sl. gl. BiH* 4/03, 33/03, 31/06, 99/06, 53/11 i 89/15.

⁹⁹ Poslovnik o radu Komisije, *Sl. gl. BiH* 47/16.

¹⁰⁰ Akt Komisije br. 09-7.6-50/2010-4 od 07. 06. 2010.

¹⁰¹ Akt Komisije br. 09-2.14-76/2011-13 od 19. 09. 2011.

2.2.6. Izvršavanje odluka Komisije

Odlukama Komisije u kojima se određeno nepokretno dobro proglašava nacionalnim spomenikom BiH utvrđuju se mjere zaštite - zaštitne zone, njihov obuhvat, restrikcije u pogledu gabarita objekata, ne/dozvoljenosti vrste prostornih zahvata, namjene objekta - koje imaju za cilj očuvanje dobra i njegovog neposrednog okruženja, a čije provođenje je u stvarnoj nadležnosti entitetskih organa za prostorno planiranje¹⁰². Konkretno, organi za prostorno planiranje kroz izdavanje odobrenja za građenje direktno kontrolišu provođenje odluka Komisije¹⁰³. U skladu s tim, navođenje ministarstava za prostorno uređenje u entitetima, odnosno Odjela za prostorno planiranje u Distriktu Brčko u zakonima o provođenju odluka Komisije je, imajući u vidu prirodu mjera zaštite, utvrđenih odlukama Komisije, te stvarne nadležnosti navedenih organa uprave, apsolutno racionalno i svrsishodno zakonsko rješenje¹⁰⁴. U skladu sa navedenim zakonskim rješenjem, a na osnovi čl. 5 s. 5 Aneksa 8, obaveza entiteta, odnosno Distrikta Brčko, da uloži svaki mogući napor na preduzimanju odgovarajućih pravnih, naučnih, tehničkih, administrativnih i finansijskih mjera potrebnih za zaštitu, konzervaciju, prezentaciju i rehabilitaciju nacionalnih spomenika, uključuje i sve organe koji pripadaju ovim političko-teritorijalnim jedinicama, da, u okviru svoje nadležnosti, provedu odluke Komisije. U tom smislu, neosporno je da su i Federalni zavod za zaštitu spomenika, te Zavod za zaštitu kulturno-istorijskog i prirodnog naslijeđa Republike Srpske obavezni provoditi odluke Komisije. Konkretno, u postupku izdavanja odobrenja za građenje, a na temelju člana 6¹⁰⁵ i člana 7¹⁰⁶ Zakona, dužni su dati ili uskratiti saglasnost na planirani prostorni zahvat prema mjerama zaštite utvrđenim odlukom Komisije. U tom dijelu, subordinacija entitetskih zavoda u odnosu na odluku Komisije je neosporna.

3. Preporuke FBiH

Prema Analizi FBiH treba da u zakonima koji uređuju pitanje prava vlasništva izvrši dopunu s odredbama koje će omogućiti ograničavanje prava vlasnika u slučajevima kada se radi o općem interesu, odnosno o provedbi mjera zaštite kulturnih dobara, a sve u skladu sa čl. 1 Protokola 1 Evropske konvencije o ljudskim pravima¹⁰⁷, te da donese odgovarajuće zakonske propise kojima će se osigurati izvršavanje preuzetih međunarodnih obaveza na području cijele Federacije, odnosno u svim kantonima¹⁰⁸.

¹⁰² Zakon o uređenju prostora i građenju RS, *Sl. gl. RS* 40/13. Zakon o prostornom planiranju i korištenju zemljišta na nivou FBiH, *Sl. nov. FBiH* 72/07, 32/08, 4/10, 13/10, 45/10. Zakon o prostornom planiranju i građenju BD, *Sl. gl. BD* 29/08.

¹⁰³ *Ibid.*

¹⁰⁴ *Ibid.*

¹⁰⁵ Čl. 6 Zakona o provedbi odluka Komisije uspostavljene prema Aneksu 8 (bilj. 61).

¹⁰⁶ Čl. 7 Zakona o sprovođenju odluka Komisije uspostavljene u skladu sa Aneksom 8 (bilj. 60).

¹⁰⁷ GAP analiza (bilj. 1), s. 198.

¹⁰⁸ *Ibid.*

3.1. Ograničavanje vlasničkih prava u slučaju provedbe mjera za zaštitu kulturne baštine

Do donošenja Zakona o stvarnim pravima FBiH¹⁰⁹ 2013 godine, u FBiH je, u vrijeme izrade Analize, bio na snazi Zakon o vlasničkopravnim odnosima FBiH¹¹⁰, u kojem je regulisano pitanje iz prethodno navedene preporuke. Naime, čl. 4 ovog zakona je propisano:

„Zakonom se, u javnom interesu, a naročito radi zaštite prirodnih bogatstava, okoline i kulturno-historijske baštine, može ograničiti ili posebno urediti način korištenja i raspolaganja određenim stvarima.“

Predmetna odredba je zadržana i u važećem članu 2 stav 2 Zakona o stvarnim pravima FBiH¹¹¹. U čl. 2 s. 2 Zakona o stvarnim pravima Republike Srpske je također na identičan način regulisano ovo pitanje¹¹². U skladu s tim, a naročito imajući u vidu činjenicu da se Analiza nije referirala na relevantan važeći propis¹¹³, izvjesno je da se ovo pitanje ne bi našlo u preporukama FBiH da nije napravljen propust u identifikaciji važećih propisa FBiH prilikom izrade Analize.

3.2. Provedba međunarodnih obaveza u FBiH

Druga preporuka FBiH, u vezi sa provedbom međunarodnih obaveza, je također posljedica propusta da se identificiraju i analiziraju važeći propisi koji regulišu predmetno pitanje (o tome je bilo više riječi gore pod tačkom 2.1) Ovdje je nužno istaknuti i čl. VII (3) Ustava FBiH, koji glasi:

„Međunarodni ugovori i drugi sporazumi koji su na snazi u Bosni i Hercegovini i Federaciji, te opća pravila međunarodnog prava čine dio zakonodavstva Federacije. U slučaju nesaglasnosti međunarodnog ugovora, odnosno sporazuma i zakonodavstva, prevladava međunarodni ugovor, odnosno sporazum.“¹¹⁴

U skladu s tim i čl. 28 Zakona o zaključivanju i izvršavanju međunarodnih ugovora BiH svaki organ uprave dužan je da, u okviru svoje nadležnosti, izvršava obaveze koje proizilaze iz međunarodnih ugovora u kojima je BiH ugovorna strana¹¹⁵. Shodno tome, pravni okvir postoji. Međutim, činjenica je da pojedini kantoni, usljed ograničenih ekonomskih mogućnosti, nisu donijeli propise iz oblasti zaštite kulturnog naslijeđa niti uspostavili institucije za njihovu provedbu¹¹⁶. Potencijalnih rješenja za navedeni problem je nekoliko. No, ni jedno od njih ne može biti donošenje dodatnog propisa o provođenju međunarodnih ugovora iz oblasti kulture na razini FBiH i to bez adekvatnih izmjena Ustava FBiH. Naime, provođenje međunarodnih sporazuma u direktnoj je vezi sa ustavom propisanim nadležnostima. Prema tome, ukoliko se provođenje međunarodnih sporazuma u području kulture prenosi na razinu FBiH tom postupku nužno mora prethoditi i izmjena Ustava FBiH, u pogledu nadležnosti kantona, odnosno FBiH u

¹⁰⁹ Zakon o stvarnim pravima FBiH, *Sl. nov. FBiH* 66/13 i 100/13.

¹¹⁰ Zakon o vlasničkopravnim odnosima FBiH, *Sl. nov. FBiH* 66/98 i 29/03.

¹¹¹ *Ibid.*

¹¹² Zakon o stvarnim pravima RS, *Sl. gl. RS* 124/08, 3/09, 58/09, 95/11 i 60/15.

¹¹³ GAP analiza (bilj. 1), ss. 68 i 69.

¹¹⁴ Čl. VII (3) Ustava FBiH – prečišćeni tekst,

http://www.ustavnisudfbih.ba/bs/dokumenti/ustav_precisceni_tekst.pdf, očitavanje: 11. 01. 2017.

¹¹⁵ Čl. 28 Zakona o zaključivanju i izvršavanju međunarodnih ugovora BiH (bilj. 38).

¹¹⁶ GAP analiza (bilj. 1), ss. 198-206.

vezi sa zaštitom kulturnog naslijeđa. U protivnom, će preporuka FBiH, u dijelu koji se odnosi na provođenje međunarodnih obaveza na njenoj cijeloj teritoriji ostati u praznom hodu.

4. Preporuke kantonima

Hercegovačko-neretvanskom kantonu¹¹⁷, Kantonu Sarajevo¹¹⁸, Unsko-sanskom kantonu¹¹⁹, Zeničko-dobojskom kantonu¹²⁰ i Zapadnohercegovačkom kantonu¹²¹ je preporučeno da zakone o zaštiti kulturno-historijskog naslijeđa/kulturne baštine nadopune u pogledu osiguravanja *jasnije primjene i provedbe*:

- Konvencije o mjerama zabrane i sprečavanja nezakonitog uvoza, izvoza i prijenosa vlasništva kulturnih dobara¹²²,
- Konvencije o zaštiti podvodne kulturne baštine¹²³,
- Konvencije o zaštiti graditeljske baštine¹²⁴,
- Okvirne konvencije o vrijednostima kulturne baštine za društvo¹²⁵,
- Konvencije o zaštiti nematerijalne kulturne baštine¹²⁶,
- Konvencije o kulturnim krajolicima¹²⁷,
- Evropske konvencije o zaštiti audiovizuelne baštine¹²⁸ i
- UNIDROIT konvencije o ukradenim ili nezakonito izvezenim kulturnim¹²⁹.

Bosansko-podrinjskom kantonu, Kantonu 10¹³⁰, Posavskom kantonu¹³¹, Srednjobosanskom¹³² i Tuzlanskom kantonu¹³³ je preporučeno donošenje:

- Zakona o zaštiti kulturnih dobara,
- Zakon o muzejskoj djelatnosti,
- Zakon o bibliotečkoj djelatnosti,

¹¹⁷ GAP analiza (bilj. 1), s. 200.

¹¹⁸ *Ibid*, s. 201.

¹¹⁹ *Ibid*, s. 204.

¹²⁰ *Ibid*, ss. 204 i 205.

¹²¹ *Ibid*, ss. 205 i 206.

¹²² The Convention on the Means of Prohibiting and Preventing the Illicit Import, Export and Transfer of Ownership of Cultural Property (bilj. 14).

¹²³ The Convention on the Protection of the Underwater Cultural Heritage (bilj. 15).

¹²⁴ The Convention for the Protection of the Architectural Heritage of Europe (bilj. 16).

¹²⁵ Council of Europe Framework Convention on the Value of Cultural Heritage for Society (bilj. 17).

¹²⁶ The Convention for the Safeguarding of the Intangible Cultural Heritage (bilj. 18).

¹²⁷ European Landscape Convention (bilj. 19).

¹²⁸ European Convention for the Protection of the Audiovisual Heritage (bilj. 20).

¹²⁹ UNIDROIT konvencija o ukradenim ili nezakonito izvezenim kulturnim dobrima (bilj. 21).

¹³⁰ GAP analiza (bilj. 1), s. 202.

¹³¹ *Ibid*, s. 202.

¹³² *Ibid*, s. 203.

¹³³ *Ibid*, s. 203.

- Zakon o arhivskoj djelatnosti,
- Zakon o audiovizuelnoj djelatnosti, te *mutatis mutandis* dopuna propisa iz područja prostornog uređenja i građenja¹³⁴.

Date preporuke su uopćene i beskorisne u pogledu napora kantona da usklade svoje zakonodavstvo sa obavezama koje proizilaze iz međunarodnih ugovora u kojima je BiH ugovorna strana. U njima nisu konkretizirane, odnosno identificirane nesuklađenosti sa međunarodnim ugovorima što je, u suštini, bio cilj navedene Analize¹³⁵. Uopćenost preporuka je opravdana u slučaju kantona koji nemaju propise ni institucije za njihovo provođenje u oblasti kulture, ali ne i u slučaju kantona koji su donijeli propise u ovoj oblasti.

5. Zaključak

Izrada Analize imala je za cilj identifikaciju neusklađenosti zakonodavstva BiH sa međunarodno pravnom stečevinom koja uređuje ovo pitanje¹³⁶. Postavljeni cilj nije ispunjen. Preporuke koje su date kantonima, koji imaju usvojene propise u predmetnoj oblasti, su na takvom nivou uopćenosti da je njihova formulacija u datom obliku mogla uslijediti bez ikakvog prethodnog istraživanja i analize propisa. Opći je utisak, pogotovo kada su u pitanju kantoni, da u Analizu nije uloženo mnogo analitičkog i stručnog rada.

U Analizi su, uz to, u samom procesu identifikacije relevantnih propisa napravljena dva propusta. Oni su automatski doveli do promašenih i neadekvatnih preporuka kojima su identificirane nepostojeće neusklađenosti. Konkretno, u Analizi je propušteno ukazati na dva važeća zakona, na Zakon o zaključivanju i izvršavanju međunarodnih ugovora BiH i na Zakona o vlasničkopравnim odnosima FBiH (Zakon o stvarnim pravima FBiH). U Analizi se zbog toga preporučuje usvajanje Okvirnog zakona o provođenju međunarodnih ugovora u području kulture¹³⁷, a propis već postoji i njime su uređena pitanja koja bi trebao da regulira predloženi zakon. U tom bi smislu bilo nesvrshodno i kontraproduktivno usvajanje Okvirnog zakona o provedbi međunarodnih ugovora u području kulture, kako to Analiza preporučuje. Posljedica bi bila suviše i nпотrebno normiranje koje bi opet vodilo do dodatnog i bespotrebnog uslozňavanja ionako složenog pravnog okvira BiH. Predmetni međunarodni ugovori nisu nikakva *sui generis* vrsta koja bi mogla opravdati nužnost uspostavljanja neke vrste posebnog pravnog režima. Ako postoje problemi sa postojećim zakonskim rješenjem, onda se oni moraju opisati i definirati. Upravo to u konkretnom slučaju nije učinjeno. Činjenica je da pojedini kantoni, usljed ograničenih ekonomskih mogućnosti, nisu donijeli propise iz oblasti zaštite kulturnog naslijeđa niti su uspostavili institucije za njihovu provedbu. No, pogrešan je zaključak da je navodni razlog nepostojanje mehanizama za implementaciju međunarodnih obaveza. Suština problema je u činjenici da su Ustavom FBiH kantonima date nadležnosti za koje neki od njih ne mogu osigurati finansijska sredstva.

Posebno mjesto u Analizi je posvećeno ukidanju Komisije. S tim u vezi, iznešeni su argumenti koji su činjenično netačni i pravno neosnovani. Najprije se pošlo od zaključka da je Komisija

¹³⁴ GAP analiza (bilj. 1), s. 199.

¹³⁵ *Ibid*, s. 7.

¹³⁶ *Ibid*, s. 7.

¹³⁷ Bilj. 6.

privremeno tijelo na osnovi čl. 9 Aneksa 8¹³⁸ (kojim se propisuje zakonska mogućnost prekida rada Komisije ukoliko se tako dogovore Strane Sporazuma) pri čemu je zanemareno da Strane Sporazuma nisu postigle takav dogovor. Istim članom je u slučaju nepostizanja dogovora propisano da Komisija nastavlja svoj rad na način predviđen Aneksom 8, odnosno na isti način na koji je funkcionisala u periodu od potpisivanja Sporazuma do 2001 godine, tj. kao samostalna organizacija. Argument o privremenosti Komisije je se izvodi i iz čl. 5 Konvencije o zaštiti svjetskog i kulturnog naslijeđa, odnosno na tvrdnji da ne postoje stručni i administrativni kapaciteti Komisije za obavljanje poslova koji su joj povjereni¹³⁹. Pri tom nije definirano koje kapacitete institucija treba da ima kako bi ispoštovala obavezu iz predmetne konvencije, kao što ni činjenično nisu utvrđeni kapaciteti sa kojima raspolaže Komisija. Ovakav pristup je vodio do zaključka da Komisija, koja de facto raspolaže sa najvećim ljudskim resursima u ovom polju¹⁴⁰, ne ispunjava kriterij „stručnih i administrativnih kapaciteta“, a da kantoni koji nemaju službe za zaštitu naslijeđa ili sa dva ili tri uposlenika ispunjavaju navedeni kriterij. Ovdje pada u oči nedopustiva doza nedosljednosti i proizvoljnosti koja nema dodirnih tačaka sa upotrebljivim analitičkim pristupom.

Pored propusta u identifikaciji relevantnih propisa, u Analizi su, na temelju čl. 2 Pravilnika o aktivnostima Komisije vezanim za međunarodnu saradnju i člana 10 Zakona o provedbi odluka Komisije u FBiH, izvedeni paušalni i pogrešni zaključci o „proširenim nadležnostima“ Komisije, te o kategoričnoj i безусловnoj dužnosti Federacije da osigura provedbu mjera zaštite utvrđenih odlukom Komisije. U odnosu na čl. 2 Pravilnika, Analiza je zanemarila dvije činjenice. Prva, da je formulacija čl. 2 Pravilnika, u dijelu koji se odnosi na zaključivanje međunarodnih ugovora, učešće u pregovorima, te njihovom izvršavanju, posljedica odredbi čl. 4, 7 i 28 Zakona o zaključivanju i izvršavanju međunarodnih ugovora¹⁴¹, sa kojima je predmetna odredba u potpunoj saglasnosti. Stoga, čak i u odsustvu navedenog člana Pravilnika, Komisija, kao i drugi organi uprave, bi imala pravo i dužnost da učestvuje u pregovorima o zaključivanju međunarodnih ugovora, te da ih, u okviru svoje nadležnosti, izvršava. Druga, da poslovi međunarodne saradnje (zastupanje interesa BiH, rješavanje spornih pitanja, saradnja sa INTERPOL-om, angažman stranih eksperata za potrebe Komisije, te prikupljanje donacija) nisu *nadležnosti* jer se njihovim vršenjem ne rješava upravna stvar, odnosno ne utvrđuje pravo ili obaveza stranke, u bilo kakvom postupku¹⁴². U odnosu na čl. 10 Zakona o provedbi odluka Komisije u FBiH, neodrživ je zaključak o kategoričnoj i безусловnoj dužnosti da se provedu mjere zaštite koje utvrđuje Komisija u svojoj odluci jer čl. 5 s. 5 Aneksa 8 Opećg okvirnog sporazuma ne propisuje obavezu da ne da se provede, već uloži napor na provođenju navedenih mjera, a iz koje je i proistekao čl. 10 Zakona o provedbi odluka Komisije u FBiH¹⁴³.

Propusti su načinjeni i u utvrđivanju ključnih činjenica što je dovelo do pogreški u nepravilnoj identifikaciji uzroka postojećih problema. Naime, u Analizi, činjenica o nerazmatranju godišnjih izvještaja koje Komisija dostavlja Predsjedništvu BiH je poslužila kao osnov za zaključak o neodgovornosti Komisije prema višim tijelima¹⁴⁴, a da nisu utvrđene činjenice koje bi dale

¹³⁸ Bilj. 49.

¹³⁹ Bilj. 49.

¹⁴⁰ Bilj. 79.

¹⁴¹ Bilj. 38

¹⁴² Đelmo i dr. (bilj. 91).

¹⁴³ Bilj. 64.

¹⁴⁴ Bilj. 57.

odgovor na pitanje: zbog čega je to tako? Na ovaj način Komisji je pripisana odgovornost za postojeći problem, koji de fakto postoji, uprkos tome što je on posljedica nemogućnosti postizanja saglasnosti članova Predsjedništva BiH, a ne Komisije, o daljem angažmanu međunarodnih članova u radu Komisije. Problem je, dakle, u Predsjedništvu BiH, a ne Komisiji, i taj problem je političke, a ne pravne prirode.

Način na koji se u Analize pokušava problematizirati sadašnji način izvršavanja odluka Komisije je, u potpunosti, neuvjerljiv. Imajući u vidu prirodu mjera zaštite, utvrđenih odlukama Komisije, stvarne nadležnosti entitetskih organa za prostorno planiranje, postojeće zakonsko rješenje je apsolutno racionalno i svrsishodno. Ako se želi određeni objekat osigurati od eventualnog uklanjanja logično je da se obaveže organ koji je, po važećim propisima nadležan da rješava to pitanje, odnosno da izdaje rješenje o rušenju objekta, a ne organ koji daje mišljenje o konkretnom prostornom zahvatu. Moguća je i druga opcija, ali je ona znatno manje efikasna u pogledu postizanja željenih ciljeva.

Ukratko Analiza nije dala ni jednu preporuku koja je činjenično osnovana ili opravdana u pogledu postojećih zakonskih propisa u ovoj oblasti. Preporuke su date na temelju nepotpunih informacija o relevantnim važećim propisima, pogrešnim zaključcima o posljedicama koje proizilaze iz citiranih propisa i nepotpuno ili pogrešno utvrđenim ključnim činjenicama, te su, u skladu s tim, neupotrebljive. One ne mogu poslužiti kao relevantan osnov za stručnu raspravu o unapređenju zakonodavno-pravnog okvira BiH u području kulture. Dakle, predmetni dokument je nužno odbaciti kao krajnje nekompetentno štivo.