

# ИЗ РАЗНИХ ДОМЕНА

Саветник ДСИП **ПРЕДРАГ НИКОЛИЋ**

## ЗАШТИТА КУЛТУРНИХ ДОБАРА У СЛУЧАЈУ ОРУЖАНОГ СУКОБА

Идеја о потреби заштите културних добара у рату не може се искључиво приписати данашњици. Напротив, историја међународног права показује да се већ при првим озбиљнијим покушајима ублажавања ратних страха и хуманизације ратних правила и обичаја (а то је свршетак XIX и почетак XX века) подвладила и потреба заштите културних добара од непотребних ратних разарања и пљачки. На пример, хашке конвенције о регулисању ратних правила и обичаја из 1899, односно из 1907 године, прве су истакле ову идеју и у додатку IV Конвенције (о правилима ратовања на суву) у чл. 56 предвиђена је забрана пљачке, уништавања или оштећивања културних добара, која су, у смислу чл. 27 исте Конвенције, имала бити видно обележена посебним законом. Исти је случај и са Конвенцијом о бомбардовању са мора, где је оваква забрана предвиђена у чл. 5 после чега је и Комисија правника и војних стручњака пет држава (САД, Енглеска, Француска, Италија и Јапан) ову забрану развила у чл. 25 и 26 Правила за бомбардовање из ваздуха, 1923 године, која, нажалост, никад нису ступила на снагу. Исту замисао, са извесним побољшањима у погледу ефикасније заштите оваквих добара, развио је и Вашингтонски пакт, 1935 године, на осмој Пан-америчкој конференцији. И Комисија за међународно право при Уједињеним нацијама, у своме Кодексу злочина против мира и безбедности човечанства из 1952 године, није пропустила да међу ратне злочине — који повлаче најтежу казну по окончању рата — уброји и пљачку односно, разарање културних добара на окупираној територији.<sup>1)</sup>

Сви ови међународни инструменти, независно од тога што су ову материју мање-више само начели, иако су је правно и теоретски добро поставили, — учинили су да се замисао о заштити и поштовању културних добара за време рата реалније оформи и дубље уђе у свест данашње међународне заједнице, што је несумњиво имало

<sup>1)</sup> Ово и овакво схватање уважио је и наш законодавац и у члану 132 Кривичног закона предвидео је кажњавање онога који не поштује културна добра. Члан 132 гласи: „Ко кршећи правила међународног права у време рата или оружаног сукоба наређује или врши уништавање културних и историских споменика и грађевина, или установа намењених науци, уметности, васпитању или хуманитарним циљевима — казниће се затвором или строгим затвором“.

за последицу иницијативу УНЕСКО-а да се у 1954 години сазове широка међународна конференција ради разматрања ове материје и доношења једне Међународне конвенције за заштиту културних добара у случају оружаног сукоба. Оваква конвенција је донета и потписана у Хагу 14 маја 1954 године.

Погледајмо најпре како Конвенција дефинише појам културног добра. По њој под културним добрима треба сматрати покретна или непокретна добра (ствари), која су од великог значаја за културну баштину сваког народа, као: споменике архитектуре, уметности, националне историје, свеједно да ли су ти споменици верског или лаичког карактера; археолошка места; скуп грађевина које су као целина од историског или уметничког интереса; уметничка дела, слике, књиге од уметничког, историског или археолошког интереса; колекције научних и важних књига, архива или репродукција наведених добара; затим, зграде и склоништа чија је главна намена да чувају или да излажу покретна културна добра, као, на пример, музеје, велике библиотеке, археолошка складишта и, најзад, саме центре (градове или веће делове градова) у којима се налази значајан број културних добара.

Овако дата дефиниција има две карактеристике: прво, Конвенција се једнако примењује и на културна добра приватног као и државног, црквеног или друштвеног власништва и, друго, Конвенција се односи само на уметничка или историска дела од великог значаја за културну баштину сваког народа. Појам „велики значај“ је прилично растегљив и могао би унети неслагања у схватањима које културно добро треба да је подложно међународној заштити. На срећу и редактори Конвенције су ово увидели и тумачење овог појма препустили су свакој држави с тим да о томе првенствено одлучи и благовремено затражи њихово уписивање у „Међународни регистар културних добара“. Треба нагласити да сам захтев за упис неког добра у Регистар не значи да неће долазити и до евентуалних спорова у тумачењу појма „велики значај“, али је добро што се о свему овом водило рачуна и што је предвиђен и читав поступак за решавање могућих спорова.

Под заштитом културних добара треба разумети обезбеђење и поштовање (чување) културних добара, како се то каже у чл. 2 Конвенције. А да би сигурност културних добара била што већа, у члану 3 је предвиђена обавеза за државе-потписнице да још за време мира предузму све нужне мере за обезбеђење културних добара од могућих последица оружаног сукоба. У погледу њиховог чувања државе-потписнице су обавезне да поштују културна добра која се налазе на њиховим територијама, као и на територији друге државе, уздржавајући се од било какве њихове употребе, од употребе њихових средстава за заштиту, или, најзад, од употребе њихове најближе околине, како би се избегло евентуално оштећење културног добра. Исто тако, Конвенцијом се најстрожије забрањује било какав непријатељски акт уперен против културног добра. Предвиђајући једну овакву општу



обавезу поштовања културних добара, редактори Конвенције одмах затим ублажују сву строгост горње обавезе, и у ставу 2 члана 4 дозвољавају да се може отступити од ње, само у случајевима када војна потреба императивно захтева такво отступање.

Овакво отступање, по нашем мишљењу претставља велику опасност за читав систем заштите који је изградила Конвенција и њен Правилник за извршавање. Постоји несумњива потреба даље разраде, па ако се хоће, и допуне става 2 члана 4 Конвенције, у циљу да се онемогући уништавање културних добара под изговором — војне нужности. Додуше, „војна нужност“ постоји и она у ратним операцијама, понекад мора да превагне над свим моралним обзирима, али баш због растегљивости тога појма више је него нужно њену примену строго ограничити између осталог и на тај начин што би о њој одлучивао само највиши командант. Пошто ми не оспоравамо легитимно право „војне нужности“ у примени и тумачењу међународних ратних правила и обичаја (Ратно право признаје и ову појаву) сматрамо да не би било на одмет ако би се, баш у дискусији јасније истакло ко је надлежан да цени „војну нужност“ и шта ће бити ако се касније, објективнијом проценом, установи да „војне нужности“ није било, да се војни циљ могао постићи и без разарања извесног културног добра? Где је ту нека посебна санкција, јача и тежа од оне предвиђене у чл. 28, која би команданта обавезивала да зрело размисли пре но што се одлучи да користи право „војне нужности“?

Члан 4 Конвенције даље разрађује и проширује обавезе држава-потписница у чувању и заштити културних добара. Налаже се, на пример, државама да забране, предупредe и обуставе свако дело крађе, пљачке или неправедног присвајања културних добара, у било каквој форми да се то врши, као и сваки акт вандализма. Забрањено је, исто тако, и свако реквирирање покретних културних добара на окупираној територији, као и свака примена евентуалних репресалија уперених против културних добара. Једна страна-уговорница не може се ослободити горњих обавеза према другој држави под изговором да ова последња није предузела нужне мере предострожности. Ова је одредба, по нашем мишљењу природна, јер се не може дозволити да се због неких формалности цела Конвенција баца под ноге. Али, треба нагласити, ова одредба има и своју негативну страну, јер не истиче довољно потребу будности држава у погледу задатка који поставља члан 3, тј. да се још за време мира предузму нужне мере за обезбеђење културних добара.

У члану 5 Конвенције истиче се да је страна-Конвенција која окупира делимично или у целости територију друге државе, дужна, уколико јој је то могућно, да помогне напоре локалних власти да се културна добра осигурају, односно, ако су ова у току ратних операција већ оштећена да се предузму најнужније мере за очување од даљег пропадања. Ако на окупираној територији делују партизански одреди који признају владу једне стране-уговорнице, ова ће се потру-

дити да им скрене пажњу на дужност поштовања културних споменика.

Ради лакшег распознавања културних добара, Конвенција је предвидела и знак за обележавање таквих добара („знак распознавања Конвенције“). Тај се знак састоји од једног штита, заостреног при дну и подељеног на четири унакрсна дела обојена плаво и бело. Овај се знак може употребити сам, а може бити и поновљен трипута у троугластом облику. Овај троструки знак се ставља само: на непокретна културна добра под специјалном заштитом; на транспорте културних добара и на импровизирана склоништа (ако то одговара условима предвиђеним у Правилнику за извршење Конвенције). Међутим, само један знак распознавања се ставља на културна добра, која нису под специјалном заштитом, а носе га и лица, персонал задужен за старање око културних добара. Употреба знака распознавања у друге сврхе је изричито забрањена и кажњива, сем тога овај се знак не може употребити ако не постоји писмено решење надлежног органа државе за употребу таквог знака. То, даље, значи да у припреме за очување културних добара треба убројити и израду формулара на којима ће се издавати званична решења да ли ће се на неко културно добро протегнути ова Конвенција, тј. да се може на њега ставити знак распознавања.

Да би цела ова Конвенција имала сврху и ефикасност предвиђена је и једна обавеза за државе-потписнице, коју сматрамо као кључну. Наиме, чл. 7 Конвенције обавезује државе да, још за време мира, унесу у своје војне правилнике (или упутства) и одредбе којима би се осигурало испуњавање ове Конвенције, као и да васпитавају, још за време мира, припаднике својих оружаних снага да поштују културу и културна добра свих народа. Чак је, према Конвенцији, пожељно да се унутар оружаних снага оспособи извесно особље чији би задатак био да пази на поштовање културних добара, као и да са стручним разумевањем сарађује са цивилним властима одговорним за обезбеђење културних добара. Конвенција инсистира на овој материји и у чл. 25 тражи и што јаче пропагирање и растурање текстова саме Конвенције и то нарочито међу припаднике оружаних снага.

Извесним културним добрима Конвенција је посветила нарочиту пажњу допуштајући за њих тзв. специјалну заштиту, која се, поред осталог, првенствено стиче уписивањем у „Међународни регистар културних добара под специјалном заштитом“. Према чл. 8 Конвенције, под специјалну заштиту може бити стављен ограничен број склоништа намењених за склањање покретних културних добара у случају оружаног сукоба, затим, центри културних знаменитости, као и поједина непокретна културна добра од врло велике важности, но све ово под условом да се налазе на довољном отстојању од великог индустриског центра или од сваког важног војног објекта (аеродрома, жел. станице, војне установе, радиостанице која ради за војску, пристаништа, важног саобраћајног чвора) и да не буду употребљавани у војне сврхе. Склониште за покретна културна добра може



се ставити под специјалну заштиту иако се налази у непосредној близини војног објекта, али само онда ако је то склониште такве природе да му бомбардовање не може нашкодити. Центар са културним знаменитостима, каже даље Конвенција, сматраће се да не може бити под специјалном заштитом ако се у њему врши размештање или сакупљање војних снага, па макар и у привременом транзиту, или ако се у њему производи било какав материјал за војне потребе и т. сл. Неће се, даље, сматрати да је употребљено у војне сврхе неко културно добро чувано од стране оружаних људи који су за то нарочито одређени, или ако се у близини културног добра налазе полицијске снаге које служе само за одржавање јавног реда на том терену. И најзад, извесно културно добро може бити стављено под специјалну заштиту уз какав војни објекат, но под условом да држава која тражи заштиту да обавезу да објекат неће бити употребљен у војне сврхе у случају сукоба, нити да ће се таквим војним објектом користити, као на пример, пристаниште, жел. станица и т. сл.

Културна добра, стављена под специјалну заштиту и уписана у Регистар, уживају имунитет и државе-потписнице се обавезују да се уздрже од сваког непријатељског акта упереног против њих, будући да су таква добра обележена знаком распознавања и да су у свако доба доступна међународној контроли, срачунатој на то да се спречи евентуална злоупотреба добијене специјалне заштите. Желећи што ригорознију примену ових принципа, Конвенција и у чл. 11 говори о санкцијама, иако је овоме касније посвећен један посебан члан, на име члан 28. У првом ставу чл. 11 можемо наћи реторзију као један вид санкције према деликвенту. Наиме, ако једна страна-уговорница прекрши своје обавезе поштовања туђих културних добара, повређена држава је овлашћена да за узврат не поштује имунитет деликвентових културних добара. Но, да ова и оваква реторзија не би превршила своју меру, држава која хоће да казни деликвента треба, ако јој је то могућно, о својој намери непоштовања имунитета претходно да обавести Генералног комесара за културна добра. Али, одузимање, тј. ускраћивање права имунитета не мора бити примењено само као санкција, тј. као реторзија. Конвенција у своме чл. 11, став 2 предвиђа једну изузетну могућност одузимања, тј. непоштовања имунитета неког културног добра. То је случај тзв. неизбежне војне нужности. Но, ово непоштовање имунитета може трајати само толико колико захтева та изузетна војна потреба. Ову потребу може констатовати и одобрити једино командант дивизије или по рангу њој једнаке или веће војне јединице.

Транспорт културних добара, било у унутрашњост земље или у неку другу земљу, може бити, као што је речено, стављен под специјалну заштиту, под условима предвиђеним у Правилнику за извршење. Високе стране-уговорнице уздржаће се од сваког непријатељског акта према транспорту, утолико пре што се овакав транспорт, у смислу чл. 12 налази под међународном контролом. Али ако једна држава сматра да безбедност извесних културних добара захтева

њихов пренос, а оружани сукоб је већ почео и нема се времена на чекање процедуре коју предвиђа чл. 12 и на добијање имунитета, транспорт може бити снабдевен знаком распознавања, али је нужно да се о томе обавести противна страна, ако је то могућно. Но, транспорт упућен у другу земљу, ако му имунитет још није одобрен, не може носити на себи знак распознавања. Ово је један разлог више да свака држава још за време мира треба да се постара о прибављању имунитета за своја културна добра која се могу ставити под специјалну заштиту.

Што се тиче персонала одређеног за заштиту и чување културних добара, он треба да ужива поштовање и повластице везане за његову функцију и у случају заробљавања да остане и даље на својим дужностима. Такав персонал је снабдевен легитимацијом и знаком распознавања.

За случај оружаног сукоба са државом која није члан ове Конвенције, друга држава-члан дужна је да се придржава одредаба ове Конвенције ако држава-нечланица изјави да ће се и она придржавати Конвенције.

Ради што правилнијег и ефикаснијег извршавања саме Конвенције предвиђено је установљење тзв. „силе заштитнице“<sup>2)</sup> и израђен је Правилник који до детаља разрађује ову материју и тако умногоме олакшава и саму примену Конвенције (чл. 20 и 21). Њиме ћемо се укратко позабавити, утолико пре што је наше мишљење да би овај Правилник такорећи у целости (а са извесним мањим прилагођавањима за наше прилике) требало прихватити као неки интерни, домаћи пропис (Уредба или Правилник), јер смо ионако обавезни да у своје интерно законодавство на најзгоднији начин унесемо позитивне одредбе које би у свему имале одржавати дух, смисао и циљ Конвенције. На ово нас нарочито упућује чл. 34 Конвенције, где се тражи од држава, које су Конвенцију ратификовале, да у одређеном року предузму све потребне мере у циљу њене ефективне примене (овде се нарочито мисли на измену и допуну интерног упутства за војску).

Да би се олакшала и учинила што ефикаснијом контрола извршења ове Конвенције, њен Правилник је предвидео низ органа надлежних за вршење контроле над правилним извршавањем обавеза из Конвенције. Ти органи су: сила-заштитница; генерални комесар за културна добра; претседник владе (и специјални претставник за случај окупације туђе територије); делегат силе заштитнице, инспектори, на крају експерти. Најпре ће генерални директор УНЕСКО-а саставити међународни списак личности које су државе-уговорнице означиле као квалификоване за вршење функције генералног комесара за културна добра.

<sup>2)</sup> Сила-заштитница је држава, неангажована у рату, која за време оружаног сукоба преузима заштиту интереса једне зарађене стране код друге зарађене стране, под условом да на услуге баш те одређене силе пристане ова друга зарађена страна.



Генерални комесар за културу добра се бира са Међународног списка личности и то у сагласности, како са државом код које ће вршити своју функцију тако и са силама заштитницама противничких држава. Ако се заинтересоване стране не могу сложити у избору личности, онда ће то учинити претседник Међународног суда правде, но комесар кога он буде изабрао ступиће на дужност тек онда када се са тим сагласи и држава код које ће он вршити своју функцију. Генерални комесар, у смислу чл. 6 Правилника, у вршењу своје функције општи са претставником државе код које врши функцију, и са заинтересованим делегатима. Он води анкете, изглађује евентуалне спорове између држава у вези Конвенције и доставља своје извештаје генералном директору. У случају да не постоји сила-заштитница, генерални комесар врши њене функције.

За случај оружаног сукоба свака држава-уговорница именује свога претставника за своја културна добра, а ако је окупирала туђу територију, онда и специјалног претставника за туђа културна добра. Сила-заштитница, пак, у договору са заинтересованом страном именује своје делегате и то између чланова свог дипломатског или конзуларног персонала. Ови делегати су надлежни да констатују повреду Конвенције, предузимају, уз сагласност стране код које врше функцију, анкете и мере ради спречавања даљег кршења Конвенције и извештавају генералног комесара о свим повредама Конвенције.

Ако се у извесним приликама укаже потреба, генерални комесар може, на предлог делегата и уз сагласност стране код које врши своју мисију, да именује инспектора за једну одређену мисију. Сви поменути функционери могу тражити помоћ нарочитих експерата, који се такође узимају у обзир уз претходну сагласност државе код које се врши мисија.

И, најзад, постоји и замена сили-заштитници у случајевима када једна страна у сукобу не користи услуге силе-заштитнице. Тада се може умолити једна неутрална држава да преузме функцију силе-заштитнице само у циљу да именује генералног комесара, који онда може преузети функцију силе-заштитнице. Овако именовани комесар може евентуално поверити функције делегата силе-заштитнице инспекторима.

Сви ови органи које предвиђа Правилник морају деловати са пуно обазривости и у складу са моментаном војном ситуацијом коју им саопштава страна код које врше своју функцију.

Ако нека држава-уговорница, у току оружаног сукоба, услед непредвиђених околности буде принуђена да уреди импровизирано склониште за културна добра, она о томе мора хитно обавестити генералног комесара и затражити специјалну заштиту за такво склониште. Ако генерални комесар нађе да су разлози и захтев оправдани, он може дозволити стављање знака распознавања на такво склониште и о томе мора хитно известити делегате сила-заштитница. Ови могу у року од 30 дана протестовати и тражити скидање знака распознавања. Ако се сагласе или не изјаве ништа у року од 30 дана, гене-

рални комесар ће умолити генералног директора УНЕСКО-а да се овакво склониште упише у Регистар културних добара која су под специјалном заштитом. Ово је, дакле, изузетни пут за уписивање добара у Регистар.

О Међународном регистру културних добара која се налазе под специјалном заштитом брине се генерални директор УНЕСКО-а и копије овог Регистра обавезно доставља генералном секретару Уједињених нација и свима државама уговорницама.

Свака држава-уговорница је овлашћена да још за време мира упуту молбу генералном директору за стављање у Регистар оних културних добара о којима је реч у чл. 8 Конвенције (склоништа, центри и извесна непокретна добра од великог уметничког значаја), уз тачно назначење места где се ова добра налазе. И окупациона сила може поднети овакав захтев за културна добра на територији коју је окупирао. Генерални директор одмах доставља копију захтева за упис свима државама-уговорницама, које имају права да се успротиве оваквом уписивању за сва или само за нека културна добра. Ово евентуално противљење мора бити образложено и документовано. Ако директни преговори између силе која је тражила упис и силе која се успротивила упису не уроде плодом, онда је предвиђена арбитража, чија је одлука коначна. Држава која не жели да се спор реши арбитражом мора то одмах изјавити, у ком се случају тражи гласање свих високих страна, уговорница. Ако се две трећине држава изјасне писменим путем за уписивање онда се протест одбацује и културно добро се уписује у Регистар. Ако нађе за потребно генерални директор може сазвати и састанак свих сила-потписница да се усмено изјасне о захтеву за упис.

Ова процедура, ма колико изгледала гломазна и спора, добро је замишљена и, по нашем мишљењу, пружа гаранцију да се неће моћи прогурати под специјалну заштиту културно добро без уметничке вредности и да се неће догодити да политичка или нека друга нетрпељивост између двеју земаља буде одлучујућа у чувању културних добара.

Брисање из регистра, ако је културно добро било уписано, могућно је: ако то тражи држава на чијој се територији односно културно добро налази; ако држава, која је тражила упис, после овога откаже Конвенцију и, на крају, ако је протест неке државе против уписа усвојен. О оваквом брисању генерални директор УНЕСКО-а извештава све државе потписнице и генералног секретара Уједиње-



них нација. Брисање ступа на снагу 30 дана од одашиљања извештаја о брисању.

Већ је било речи о могућностима транспорта културних добара или на неко скровито место или у иностранство као и о томе да ће такав транспорт добити специјалну заштиту. Да би се ова заштита добила чл. 17 Правилника предвиђа процедуру по којој заинтересована држава упућује захтев генералном комесару са назнаком о којима и каквим се културним добрима ради, где се намеравају транспортовати, начин транспорта, пут којим ће транспорт ићи итд. Генерални комесар ће консултовати делегате и по добијеној сагласности о свему ће известити странке у сукобу. Транспорт ће добити троструки знак распознавања а као пратиоци ће му, поред другог персонала, бити и инспектори које генерални комесар одреди. Ако се, пак, ради о транспорту у иностранство, поступак је исти но уз услов да држава на чију ће се територију културна добра транспортовати, да свој пристанак као и обавезу да ће добра чувати као савестан депозитор и да ће их по завршетку рата једино депоненту вратити.

На крају, персонал задужен за чување културних добара мора бити снабдевен нарочитим легитимацијама, чији се текст налази уз чл. 21 Правилника. Са овом легитимацијом и знаком распознавања, такав персонал ужива имунитет сличан оном који је Женевском конвенцијом из 1949 године дат лекарском и болничком персоналу.

Да би се дух, смисао и значај Конвенције у свему сачували, творци Конвенције су на крају додали Протокол, који на непосреднији начин обавезује државе на поштовање Конвенције. Овим Протоколом, на пример, обавезује се држава-окупатор да не сме извозити културна добра са територије коју је окупирала, или, држава у коју на неки начин доспеју туђа културна добра обавезна је ова добра секвестрирати и сачувати да би их по свршетку рата вратила итд.

Сматрамо да је у овој Конвенцији питање заштите културних добара обрађено свеобухватније него раније, да су обавезе држава конкретне и да је (иако спорних проблема има) замишљена ефикасност Конвенције могућна и остварљива ако државе покажу ма и делимичну вољу да јој се повинују.