

МИРОСЛАВ МАТИЋ

ПРАВНИ АСПЕКТИ ЗАШТИТЕ
АРХЕОЛОШКОГ НАСЛЕЂА

Богатство градитељског наслеђа Србије видљиво је и у великом броју археолошких налазишта, преисторијског, античког, средњовековног, касносредњовековног периода, било да се ради о насељима, утврђењима, војним логорима, палатама, некрополама, тврђавама, црквиштима и другим налазиштима, као немих сведока и трајних белега на историјске догађаје и личности. Примера ради, то су: Лепенски вир и Винча, преисторијска налазишта мезолитске и неолитске цивилизације, вишеслојно налазиште Гомолава и Градина на Босуту, Сирмијум – остаци античког града једне од престоница Римске империје, антички Таурунум, Гамзиград (*Felix Romuliana*), палата подигнута по замисли императора Гаја Валерија Галерија Максимилијана, античка некропола Коловрат, Царичин град, Улпијана, тврђаве Стари Рас, Ново брдо, Смедерево итд.

Ако прихватимо становиште да су културна добра најбоља сведочанства културе и историје једног народа и ненадокнадиви ресурс сваке државе, онда је и њихово чување обавеза свих цивилизованих држава које то чине путем правне регулативе и посредством својих специјализованих, научних и стручних установа.

Културна добра имају вредност. Њихова вредност је аутентичност. „С тим у вези аутентична, изворна културна добра су истина која нам улива поуздање, осећај дивљења, што није случај са репродукцијом за коју можемо да помислимо да је превара.“¹

Чести су новински чланци као и апели стручне јавности у земљи и иностранству који упозоравају на кријумчарење и недозвољено изношење археолошких предмета из Србије. Тако у листу *Новости* од 12. децембра 2010. године др Миомир Кораћ, директор Археолошког парка Виминацијум код Костолца, износи да је Србија рај за трговину археолошким благом, те да је једино решење да се вредно наслеђе заштити – оживљавање налазишта.

Археолошко благо које се из наше наше земље изнесе пребацује се најпре у Женеви, где се „сређује“ кроз папире у 43 агенције, тако да уз одговарајуће потврде постане легално. Отуда неометано путује на друге европске дестинације ради продаје.

Откривен је и покушај да се у Републику Македонију прошверцују 53 предмета изузетне вредности за које су археолози у Народном музеју у Врању проценили да им је каталожка вредност око 23.000 евра, мада цена на црном тржишту може да премаши и 100.000 евра.

Лист *Дневник* од 6. и 7. јануара 2008. године преноси изјаву професора Ханс-Маркуса фон Кенела, управника Института за археологију Универзитета у Франкфурту, да је пљачка археолошких налазишта досегла „заstraшујуће размере широм света“, али да је поред Ирака, тренутно најдраматичнија ситуација у Србији, Бугарској и Украјини.

Наведено довољно опредељује упознавање шире јавности са дозвољеним и недозвољеним археолошким истраживањима, *de lege lata* позивом на међународне и прописе државе Србије.

Нормативни оквир археолошких истраживања

Правна заштита културних добара у Србији данас – непосредно се заснива на Уставу Републике Србије, Закону о културним добрима, као специјалном закону, прописима подзаконског карактера којима се регулише искључиво заштита културних добара и прописима који регулишу заштиту културних добара у оквиру других правних области. Поред тога, међународноправна заштита културних добара изражена кроз ратификоване конвенције, као и кроз повеље, протоколе, статуте и друге међународноправне акте, представља један од значајних основа правне заштите код нас.

Међународни прописи

Извори међународног система заштите културних добара схватају се у материјалном и формалном смислу. Материјални извор система је узрок који изазива стварање формалног извора, а тај узрок је постојање одређених културних добара човечанства. Формални извор система је инструмент уз помоћ којег се остварује материјални извор система. Тај инструмент је општи акт који уређује односе између субјеката међународног система заштите културних добара. Такав општи акт је одговарајућа међународна конвенција, пакт или други општи акт, који се сматра међународним уговором, као општим правним актом, за разлику од међународних препорука, декларација и резолуција као општих друштвених аката.²

а) Конвенције и протоколи

Најстарија међународна конвенција која регулише област заштите археолошког наслеђа је *Евројска конвенција о заштити археолошког наслеђа*.³ У Преамбули ове конвенције из 1969. године наводи се да је „археолошко наслеђе извор европског колективног сећања и као такво од заједничког интереса за целокупно људско друштво“.⁴ Само њено доношење потврда је да је археолошко наслеђе схваћено као важан елемент и фактор познавања минулих цивилизација. Ревидирана Конвенција дефинише и идентификује археолошко наслеђе и прописује мере заштите, обавезује стране на целовиту заштиту археолошког наслеђа (учешће археолога у доношењу свих развојних планова, заштита *in situ* археолошког наслеђа приликом градње нових објеката кад год је то могуће, отварање археолошких локалитета за јавност). Обезбеђује се јавна финансијска подршка државних, регионалних, локалних органа власти за ова истраживања, спречава се незаконит промет археолошким налазима и друго.

*Конвенција о мерама за забрану и спречавање недозвољеног увоза, извоза и преноса својине културних добара*⁵ донета је са основним циљем спречавања илегалног увоза, извоза и трансфера својине културних добара. Културним добрима по Конвенцији сматрају се археолошки налази (редовни и илегални) и археолошка открића, као и делови археолошких налазишта. Културна добра која су прибавиле археолошке мисије, уз сагласност надлежних власти земље порекла ових добара, представљају културну вредност сваке државе. Државе чланице се обавезују да ће организовати контролу археолошких истраживања, обезбедити конзервацију *in situ* одређених културних добара и заштиту извесне зоне резервисане за будућа археолошка истраживања.

*Евројска конвенција о кривичним делима у вези са културним добрима*⁶ усваја међународне стандарде како би се стало на крај кривичним делима која су претерано често вршена над културним добрима. Посебно објашњава значење термина кривично дело, кривични поступак, пресуда и казнена мера. Као предмет заштите набројани су резултати археолошких истраживања и ископавања (званичних и тајних, вођених на копну и под водом), као и сви остаци и предмети или било који други трагови људског постојања, који су сведочанство о епохама и цивилизацијама за које су ископавања и открића главни или један од главних извора научних сазнања. Као преступ против културног добра сматра се поступање супротно законским одредбама држава чланица које прописују обавезно пријављивање надлежним органима случајних открића археолошких предмета и обавезно прибављање дозволе за археолошка

истраживања. Штите се и археолошки предмети нађени приликом оваквих ископавања од прикривања и отуђивања, као и прибављање археолошких предмета стечених приликом нелегалних археолошких ископавања.

Поред ових конвенција, важно је напоменути и *Конвенцију за заштитиу подводној културној наслеђа*, коју је донео Унеско 2001. године, а односи се на један специфичан вид материјалних добара која се налазе у унутрашњим водама, водама архипелага и територијалних мора.

*Други протокол Хашке конвенције из 1954. године о заштити културних добара у случају оружаних сукоба*⁷ интересантан је јер садржи одредбе које се односе на археолошка истраживања на окупираним територијама. Окупатору је забрањено вршење било каквих археолошких ископавања, осим у случајевима који су неопходни у циљу заштите или конзервације културних добара. При том, свако такво археолошко истраживање треба да се врши у тесној сарадњи с националним властима на окупираној територији, изузев ако околности то не дозвољавају.

Конвенције и протоколи, као међународни уговори, имају правно дејство само међу државама које су их ратификовале, односно које су им приступиле или их прихватиле. Као такви, они се морају остваривати у свему према тексту који је прихваћен (*начело pacta sunt servanda*). Неизвршавање обавеза из ових међународних аката повлачи одговорност држава чланица.

б) Препоруке

За разлику од конвенција и протокола, препоруке као међународни правни акт, не подлежу ратификацији нити имају правно дејство. Оне не спадају у категорију општих правних аката, а по правилу претходи им доношење конвенција, протокола и других међународних аката. За археолошка истраживања релевантне су препоруке Унеска, Савета Европе и *ICOMOS*-а – Међународног савета за споменике и споменичке целине.

Једна од препорука је и *Препорука Унеска о међународним начелима која се примењују на археолошка ископавања*, усвојена у Њу Делхију 1956. године, о којој ће бити више речи у делу рада посвећеном истраживањима археолошких налазишта.

Препоруком о заштити споменика културе извођеним извођењем јавних и приватних радова из 1968. године⁸ захтева се тесна сарадња приликом извођења јавних и приватних радова органа овлашћених за ове радове и организација које се баве заштитом археолошког наслеђа, а све у циљу заштите археолошких налазишта. Детаљно се наводе обавезе свих органа, а подаци о нађеним археолошким предметима морају се регистровати, објавити и учинити доступним јавности.

Ако су јавни и приватни радови штетни за археолошко налазиште, морају се забранити. Из наведеног се може закључити да археолошка истраживања морају бити тесно повезана са урбаним планирањем. Ово даље значи да се пре било каквих радова инвеститори морају упознати с текстом поменуте препоруке Унеска, као и са чињеницом да се на одређеној локацији налазе предмети археолошке баштине.

Од препорука Савета Европе издвајамо *Препоруку бр. II (89) 5 о заштити и унапређивању археолошког наслеђа у контексту пројеката просторног планирања у градским и сеоским областима* од 13. априла 1989. Донета је у време када је археолошко наслеђе Европе већ било угрожено обимним грађевинским радовима (изградња ауто-путева, подземних железница, реконструкција старих градских центара, шумљавања, санација земљишта и сл.). Укратко, у тој препоруци је наглашена потреба за усвајањем законских и административних мера у вези с третманом археолошког наслеђа у просторним и урбанистичким плановима. *Препоруком 921 (1981) о унапређењу детектора за метал у археологији* препоручено је земљама чланицама да приступе лиценцирању и регистрацији корисника детектора за метал.

в) Повеље и други међународни акти

Од повеља и других међународних аката издваја се: *Међународна повеља о конзервацији и реставрацији споменика и места* из 1964. године, позната као *Венецијанска повеља* (ревидирана 1981. године). Она садржи два кључна начела у погледу археолошких истраживања: археолошка истраживања увек претходе рестаураторским радовима на неком споменику и археолошка ископавања треба да буду изведена у складу с међународним нормама и препорукама Унеска.

Међународна повеља за унапређење археолошким наслеђем из 1990. године, тзв. *Лозанска повеља*, садржи следећа начела: прво, минимална деструкција археолошког наслеђа приликом конзерваторских и рестаураторских радова, друго, предност недеструктивних над деструктивним методама истраживања, треће, обавезност ископавања само у случају угрожености археолошког налазишта при инвестиционим захватима, четврто, у посебним случајевима на локалитетима који нису угрожени може се вршити ископавање у корист истраживања и презентације јавности. *Међународна повеља о заштити и унапређењу подводним културним наслеђем*, тзв. *Софијска повеља*, из 1996. године, инсистира на техникама које у најмањој могућој мери измештају подводни простор, односно подводно археолошко наслеђе. Ове повеље донете су од стране *ICOMOS*-а.

Од других међународних аката издваја се: *Резолуција бр. I за археолошко наслеђе*, усвојена на Трећој

конференцији европских министара одговорних за културно наслеђе (Малта, 1992. године). У овом акту се апелује на успостављање европске мреже археолошких ископавања и истраживања са учешћем стручњака из више земаља.

Као и препоруке, повеле и резолуције немају обавезујуће дејство, али су значајна основа приликом професионалног обављања делатности археолошког ископавања и истраживања.

Национални пројиси

Од националних прописа издваја се Закон о културним добрима⁹. Овај закон одређује археолошко налазиште као културно добро, а оно представља део земљишта или површине под водом који садржи остатке грађевина и других непокретних објеката, гробних и других налаза, као и покретне предмете из ранијих историјских доба, а од посебног културног и историјског значаја (члан 21). Чланови 112–117 Закона садрже одредбе о истраживањима археолошких налазишта, које прописују услове под којима се ова истраживања могу изводити, о чему следи детаљније образложење.

*Правилник о обрасцима за документацију која се води о археолошком ископавању и истраживању*¹⁰ прописује изглед и обавезну садржину образаца за документацију, која се води приликом археолошких ископавања и истраживања.

*Правилник о начину вођења евиденције о непокретностима које уживају прелиминарну заштити*¹¹ прописује да се евиденција води и за локалитете са археолошким садржајем и начин вођења ове евиденције.

Поред тога, постоји и низ одлука Владе Републике Србије којима су археолошка налазишта утврђена за културна добра. Према подацима Републичког завода за заштиту споменика културе, у Србији је 155 археолошких налазишта утврђено за културно добро, од тога је 18 категорисано од изузетног, а 25 од великог значаја. У Београду постоји 21 археолошко налазиште, с тим да је локалитет Бело брдо у Винчи од изузетног значаја.

Истраживања археолошких налазишта

У *Препоруци Унеска о међународним начелима која се примењују на археолошка ископавања*, усвојеној у Њу Делхију 1956. године, наводи се да се археолошким ископавањима „сматрају сва истраживања намењена откривању предмета археолошке природе, било да таква истраживања обухватају копање на земљи, систематско истраживање површине или се обављају испод површине земље, или територијалних вода држава чланица“. У случају да се приликом таквих истраживања нађу предмети од археолошког значаја, о томе треба без одлагања обавестити локалне органе власти. Најбоље

је да се нађени предмети оставе на месту на коме су нађени (*in situ*). У изузетним случајевима овакви предмети могу да се преместе на неко друго сигурно место. Надаље се у овој препоруци инсистира да истраживања морају да изводе добро обучени стручњаци како не би дошло до грешака приликом откривања или проналажења предмета. Археолошки предмети који су пронађени приликом истраживања морају да се региструју и да постоји евиденција о њима. У случају када се претпостави да се на одређеним подручјима налазе археолошки споменици, таква подручја треба да буду обележена као заштићена, чак и када нема видљивих остатака на земљи или под водом „ради очувања материјалних доказа које ће проучавати будуће генерације“.

Израз истраживања археолошких налазишта у српском правном поретку је прихваћен као официјелни законски израз за један специфичан вид активности у вези са археолошким наслеђем. Поред тога, он представља и генерички појам за неколико сродних видова и дејстава (рекогносцирање, сондажно, систематско, подводно, заштитно и ревизионо археолошко истраживање), као и за простор на којем се ова истраживања врше (археолошка налазишта, некрополе, локалитети са археолошким садржајима и др.).

Ископавање и истраживање археолошких налазишта код нас могу да обављају само правна лица, а не и појединци. То могу да врше научне установе и установе заштите (музеји и заводи за заштиту споменика културе) у складу са Законом.

Одобрење за ископавање и истраживање археолошког налазишта у форми решења као управног акта доноси министарство надлежно за послове културе, искључиво по захтеву научне или установе заштите. Услови за издавање одобрења су: пројекат археолошких истраживања, одговарајући стручни кадар, опрема и обезбеђена средства за спровођење мера заштите налазишта и налаза. Одобрењем се одређује подручје на којем ће се изводити радови, врсте и обим радова, време извођења радова, обавезе извођача радова у погледу предузимања мера техничке заштите, налазишта и пронађених налаза.

Одобрење се издаје за свако археолошко налазиште посебно. Међутим, ако се налазиште састоји из више објеката, целина или других препознатљивих делова, оно се издаје посебно за сваки такав део налазишта, што у временском континуитету значи да за једно налазиште може бити издато више одобрења. Просторно важење одобрења је максимално ограничено и сведено искључиво на конкретно подручје, археолошко налазиште или његов део, стриктно наведено у самом одобрењу. У том смислу, одобрење нема правно дејство ван простора назначеног у њему. Временско важење

одобрења је лимитирано роком у којем могу да се обаве археолошка ископавања и истраживања. Одобрењем се такође прецизира и вид археолошког истраживања.

Установа која врши археолошка ископавања и истраживања дужна је да води дневник радова и другу прописану документацију, уз обавезу да у року од годину дана по окончању радова исту достави министарству надлежном за послове културе. Покретни археолошки налази могу се задржати најдуже годину дана у циљу научне обраде, а потом се предају надлежном музеју на даље чување.

Случајна открића

За разлику од истраживања археолошких налазишта, као легалног вида археолошких истраживања на регистрованим археолошким налазиштима или на локалитетима за које се зна да поседују, односно крију археолошке садржаје, „појам случајно откриће подразумева свако накнадно, односно неочекивано или непланирано налажење археолошког налазишта или предмета од археолошког значаја“.¹²

Закон о културним добрима прописује државну својину над свим добрима која уживају претходну заштиту, а која се налазе у земљи или у води, или су извађена из земље или воде (члан 12). Стога, културна добра не могу бити *res nullius*, она се не могу стицати случајним наласком, као ни намерним а неовлашћеним тражењем. Случајно откриће, као што је већ наведено, по дефиницији подразумева проналажење непознатих археолошких добара, а да код налазача не постоји намера проналажења новог археолошког добра. У том смислу, као случајно откриће не би могла да се квалификује ситуација када се до овог открића дошло после одређених активности које су предузете с намером се до тог циља дође. Такве свесне активности могу само представљати нелегална археолошка истраживања. У том погледу, могуће недоумице је отклонио и сам закон, прописујући сваком налазачу који ван организованог истраживања ископа из земље, односно извади из воде добро које ужива претходну заштиту, обавезу обавештавања надлежне установе заштите културних добара и министарства надлежног за унутрашње послове о пронађеном налазу одмах, а најкасније у року од 24 часа од тренутка његовог проналажења (члан 28. став 1). И у једном и у другом случају закључује се да је битно фактичко проналажење, односно откривеност – постојање конкретног археолошког добра. О случајном открићу може се говорити само ако се ради о видљивом и доступном налазу, без обзира на то да ли је он остављен на месту проналаска (*in situ*), или је премештен на друго место. Коначну реч о томе да

ли је пронађено добро културно добро или не – даће надлежна установа за заштиту културних добара, односно Влада Републике Србије.

Неовлашћено извођење археолошких радова

Неовлашћено извођење археолошких радова инкриминисано је чланом 353а¹³ Закона о изменама и допунама Кривичног законика и гласи:

„(1) Ко неовлашћено врши археолошка ископавања и истраживања, казниће се затвором до три године и новчаном казном.

(2) Ако је дело из става 1. овог члана извршено на археолошком налазишту или другом непокретном културном добру, односно добру које ужива претходну заштиту или ако је том приликом девастирано археолошко налазиште или непокретно културно добро, односно добро које ужива претходну заштиту или ако је приликом извођења ових радова коришћена опрема или уређај за откривање и проналажење археолошких предмета, казниће се затвором од шест месеци до пет година и новчаном казном.

(3) Предмети нађени приликом извршења дела из ст. 1 и 2 овог члана, одузеће се.“

Радња извршења основног облика овог кривичног дела дефинисана ставом 1 састоји се у неовлашћеном археолошком ископавању и истраживању. Она обухвата поред испитивања терена, прекопавања земљишта и низ других радова (ручно или уз помоћ алата) на местима на којима се претпоставља постојање археолошких предмета с намером проналажења истих. У противном, радило би се о случајном открићу.

У ставу 2 обухваћене су три алтернативно постављене квалификаторне околности. Прва околност тиче се места извршења кривичног дела. То је искључиво археолошко налазиште или неко друго законом утврђено непокретно културно добро (просторно културно-историјска целина, споменик културе или знаменито место), односно добро које ужива претходну заштиту (некрополе и локалитети са археолошким садржајем).

Такво становиште је заузето и у пресуди Општинског суда у Прокупљу К-824/04 од 15. априла 2005. године, које гласи:

„Када окривљени, самовласно без дозволе надлежних органа, са места званог ’Златарско кале’, које већ представља археолошко налазиште, ископају 15 делова мозаика пречника 1 м из VI века нове ере, извршили су неовлашћено археолошко ископавање и тиме кривично дело неовлашћеног извођења археолошких радова.“

Друга околност се односи на последице које радња извршења може изазвати, а то је девастација (оштећење) наведених непокретних добара. Оштећење

постоји када су својства ствари делимично измењена у смислу промене изгледа, садржаја, контекста и др. Најчешће је то: дислоцирање налаза, пљачкање гробова и одношење накита, оруђа, оружја, секундарно коришћење опеке, камена, камене пластике као грађевинског материјала, што отежава хронолошку детерминацију и каснију конзервацију или рестаурацију археолошког налазишта. Подразумева се да су ова набрајања илустративна.

Трећа околност се односи на средства која су коришћена у сврху проналажења археолошких предмета. У пракси су то најчешће ашови, крампови, пијуци и лопате за површинско, а трактори за дубинско копање и разне врсте детектора за откривање металних предмета.

Кривични законик и Закон о културним добрима не дефинишу појам археолошког предмета, те ћемо се стога послужити дефиницијом из *Европске конвенције о заштити археолошке баштине* из 1969. године, која одређује да се „под археолошким предметима подразумевају сви остаци или предмети или било који други трагови људског постојања који сведоче о епохама и цивилизацијама

за које су ископавања или открића главни извор или један од главних извора научних информација“.

Код оба облика овог кривичног дела потребно је да се радови (ископавање и истраживање) врше неовлашћено, без прописаног одобрења.

Предмети нађени приликом извршења кривичног дела (детектор, алат, археолошки предмети и др.) биће одузети.

Закључак

„Српске земље су богате археолошким предметима из свију прошлих векова и са сваког ступња људског развитка. На народу који данас у тим земљама живи и који им је данашње име дао, остаје да те трагове прошлости очува, прибира и науци на употребу преда. На народу српском остаје да све то историјско градиво, којим му земље обилују, на свет изнесе, да га очува од пропасти и растуривања ван граница и да га сакупи на места удесна за научни распоред и изучавање.“

Ово Валтровићево обраћање у *Ситаринару* актуелно је и данас као што је било и пре више од сто година када је изречено.

НАПОМЕНЕ:

1] Проф. др Јелена Вилус, *Правна заштитна културних добара*, Београд, 2007, 13.

2] О међународној заштити културних добара видети у: Владимир Бргуљан, *Међународни систем заштите културних и природних добара*, Београд, 1985.

3] Донета 6. маја 1969. године у Лондону, ступила на снагу 20. новембра 1970. године, ратификована Законом (*Службени лист СФРЈ*, 9/90). Ревидирана је Конвенцијом коју је донео Савет Европе у Ла Валети 1992. године, ступила је на снагу 25. маја 1995. године. У Србији је ратификована Законом (*Службени гласник РС*, Међународни уговори, 42/09).

4] Проф. др Јелена Вилус, *Међународна заштитна археолошкој наслеђа*, Зборник Друге и Треће конференције о интегративној заштити, Бањалука, 2009, 229.

5] Ову конвенцију донела је Организација Уједињених нација за просвету, науку и културу (Унеско) на XVI заседању у Паризу 1970. године. Ратификована је Законом (*Службени лист СФРЈ*, 50/73).

6] Делфи, 23. јуна 1985. године.

7] Усвојен 26. марта 1999. године на дипломатској конференцији Унеска и Владе Краљевине Холандије.

8] Донета од стране Генералне конференције Унеска, која се састала у Паризу од 15. октобра до 20. новембра 1968. године, на свом петнаестом заседању.

9] *Службени гласник РС*, 71/94.

10] *Службени гласник РС*, 19/95, 102/2006.

11] *Службени гласник РС*, 19/95.

12] Јован Ристов, *Правен режим на археолошките истраживања и случајниште открића*, Национална установа Завод на заштита на спомениците на културата и Музеј Битола, 2006, 116.

13] *Службени гласник РС*, 72/09.