

Spaljivanje zastave Europske Unije

Damir Grubiša

Jedan je prosvjednik na drugom "facebook prosvjedu" 2. ožujka 2011. skinuo i potom spalio zastavu EU-a koja se vijorila na ulazu u sjedište SDP-a. Policija je ubrzo otkrila da je riječ o dvedesetpetogodišnjem Tomislavu Saratliji, te je protiv njega uložila kaznenu prijavu zbog povrede čl. 186. st. 2. Kaznenog zakona Republike Hrvatske prema kojemu će se kaznom zatvora od tri mjeseca do tri godine onaj "kazniti tko izvrgne ruglu, preziru ili grubom omalovažavanju Ujedinjene narode, Međunarodni crveni križ ili drugu priznatu međunarodnu organizaciju ili njihove najviše predstavnike". Reakcije se na tu prijavu nisu još ni stišale, a uslijedile su slične radnje. Na dan izricanja presude Međunarodnoga kaznenog suda za bivšu Jugoslaviju generalima Gotovini, Čermaku i Markaču 15. travnja 2011. jedan je sudionik prosvjednog skupa na Trgu bana Jelačića potrgao zastavu EU-a. Deset dana kasnije, 25. travnja, Kristina Čurković, tajnica koordinacije udruge "Volim Hrvatsku – ne u EU" za Dalmaciju skinula je sa zgrade splitske Banovine zastavu EU-a i zamijenila je hrvatskom trobojnicom. Spomenuta je udruga zatražila da im Vlada odgovori po kojemu zakonu ističe "zastave strane države", misleći na zastavu EU-a, a portal Index slavodobitno je ustvrdio da se zastava EU-a ističe od sredine 2004. kada je to svojim pismom državnim tijelima naredio ondašnji premijer Ivo Sanader u čast hrvatskog stjecanja statusa kandidata za članstvo u EU.

Osim policije, reagirali su i političari vladajućeg tabora. Potpredsjednik Vlade Darko Milinović izjavio je da su spaljivanjem zastave EU-a povrijeđeni osjećaji 907.000 građana koji su na prošlim izborima glasovali za HDZ (sic!), dok je drugi potpredsjednik vlade Petar Čobanković kazao da je spaljivanje zastave "jako ružna gesta". Potpredsjednik hrvatskog Sabora Vladimir

Šeks na spaljivanje zastave EU-a gleda kao na necivilizirani čin i anarhično ponašanje, "posebno s obzirom na simboliku (paljenja) koju sa sobom nosi". Bilo je i drukčijih reakcija. Predsjednik HHO-a Ivan Zvonimir Čičak ustvrdio je da bi bilo potpuno apsurdno kazneno prijavljivati bilo koga zbog spaljivanja zastave, pogotovo "zato što se Europska Unija ne smatra državom, niti plava zastava sa zvjezdicama predstavlja njezinu službenu zastavu". Odvjetnik Vinko Ljubičić smatra da u činu spaljivanja zastave EU-a koja se vijorila na zgradi SDP-a nema obilježja kaznenog djela; da bi se ono utvrdilo, mora postojati jasna i izravna namjera da se izvrgne ruglu neka država ili međunarodna organizacija, a to nije bio cilj odobrenoga, najavljenog i legalnog prosvjeda. Osim toga, zastava je morala biti postavljena na službenom objektu i onako kako to propisuje zakon, pa ni taj preduvjet nije ispunjen jer je zastava bila na zgradi SDP-a. Ipak, još nije sigurno hoće li do sudskog procesa doći, jer je po Kaznenom zakonu za to potrebna suglasnost Državnog odvjetništva te pristanak države ili organizacije protiv koje je djelo počinjeno. O tom se slučaju nije oglasilo tijelo koje je pozvano da objasni stvari koje izgleda nisu jasne ni policiji, ni potpredsjednicima Vlade, ni javnosti – Ministarstvo vanjskih poslova i europskih integracija. Umjesto njega oglasila se nekadašnja samozvana politička odvjetnica bivšeg premijera Sanadera, njemačka demokršćanka Doris Pack, koja je indignirano ustvrdila da se spaljivanje zastava u Europi "ne bi smjelo događati", jer je nepristojno spaljivanje zastava "stranaka koje su izabrane (sic!), a spaljuju i zastavu koja je simbol slobode i mira, a to je Europska unija. Takvo je što sramotno..."

No je li spaljivanje zastave EU-a hrvatska posebnost? Prvi takav događaj zabilježen je 22. prosinca 2007. kada su u Mol-

davskoj prosvjednici spalili zastavu EU-a zajedno s rumunjskom zastavom u znak prosvjeda protiv svojih južnih susjeda i njihova ulaska u EU. To im se toliko svadjelo da su opet u Kišinjevu spalili zastave EU-a i Rumunjske. Kako su moldavska vlada i veći dio vladajuće elite proruski orijentirani, protiv prosvjednika nije poduzeta nikakva akcija. Drugi je put više zastava EU-a spaljeno na sjevernom Kosovu pod srpskom vlašću 25. veljače 2008. u znak prosvjeda zbog osamostaljenja Kosova. Lokalne vlasti nisu ništa poduzele protiv počinitelja. Treći je put zastava EU-a spaljena pred sjedištem vlade i parlamenta Ateni 24. veljače 2010. kao izraz nezadovoljstva zbog financijske pomoći EU-a Grčkoj uz uvjet uvođenja stroge štednje u državnoj potrošnji, što je značilo smanjenje prekobrojne birokracije i previsokih plaća u državnim službama. Zastava EU-a spaljena je i u Beogradu 3. siječnja 2011. na prosvjednom skupu nacionalističkih pristaša Tomislava Nikolića. Ni tu nije bilo nikakve reakcije vlasti.

Ti događaji na istoku Europe potaknuli su razigravanje mašte građana država članica EU-a. Tako je britanska euroskeptična Neovisna stranka na Temzi, nasuprot britanskom parlamentu, upriličila 3. veljače 2011. *happening* sa spaljivanjem zastave EU-a uz glazbenu pratnju škotskih gajdi. U Poljskoj je spaljivanje zastave EU-a organizirano kao umjetnički *performance* još 30. studenoga 2009, i to u čast odluke američkog Vrhovnog suda da spaljivanje američka vlast dekriminalizira i proglasi slobodnim izrazom osobnog uvjerenja koje je nespojivo s bilo kakvim kažnjavanjem.

Kako se prekršajno ili kazneno tretira i sankcionira spaljivanje zastava? Prema čl. 186. hrvatskoga Kaznenog zakona javno izvirgavanje ruglu, preziru ili grubom omalovažavanju strane države, njezine zastave, grba, himne, poglavara ili diplomatskog predstavnika u drugoj državi kažnjava se kaznom zatvora od tri mjeseca do tri godine. Takve sankcije nisu neuobičajene, premda se može dvojiti o opravdanosti i težini kazne. Mnoge zemlje ne predviđaju kazne za oskrnjivanje vlastite zastave: u Belgiji, primjerice, nije zabranjeno spaljivanje državne zastave, pa flamanski prosvjednici to redovito čine bez ikakve sankcije. Za oskrnjivanje vlastite zastave ne predviđa sankcije ni Kanada. Danska ne zabranjuje obeščaćenje svoje zastave, ali kažnjava kad se to čini zastavama stranih zemalja jer se to može tumačiti kao prijetnja tim zemljama. Njemačka kažnjava oskrnjivanje vlastite zastave zatvorom do tri godine, kao i oskrnjivanje zastava stranih zemalja, ali samo kad se one vijore na zgradama predstavnika stranih zemalja. U Japanu se takav čin kažnjava novčano, i to samo ako strana država zatraži kažnjavanje počinitelja. Nijedna od tih država ne spominje u svome kaznenom i prekršajnom zakonu oskrnjivanje zastava međunarodne organizacije, a pogotovo ne navodi poimence zastave konkretnih organizacija. Samo se Portugal približio Hrvatskoj i njezinu zakonu drakonskim kaznama za "grubo omalovažavanje" međunarodnih organizacija, jer čl. 323. Kaznenog zakona zabranjuje obeščaćenje simbola međunarodnih organizacija kojih je Portugal član. Za to je predviđena kazna do godine dana zatvora ili novčana kazna u vrijednosti plaće 120 radnih dana. No i tu predviđena maksimalna kazna iznosi trećinu kazne predviđene u Hrvatskoj. Nasuprot tomu, u mnogim zemljama, kao u SAD-u, simboli međunarodnih organizacija nisu predmet zaštite. U Austinu u državi Teksas spaljeno je više zastava UN-a 7. travnja

2006. Zastavu UN-a osobito vole obeščastiti sudionici konzervativnih čajanki (Tea Parties), kao što su to učinili prvi put u Jackson Holeu u državi Wyoming 15. travnja 2009. No prvo spaljivanje zastave u SAD-u zabilježeno je još 24. listopada 1999. u Las Vegasu, u Nevadi, u doba kada je UN bio u dijelu ultrakonzervativne javnosti obilježen kao "centar međunarodne zavjere protiv SAD", a predsjednik SAD-a odbio je platiti zaostalu članarinu UN-u, pa je on bio prisiljen provesti reforme i program ozbiljne štednje. Mnoge su države održale službenu svečanost spaljivanja zastava UN-a, kao što se dogodilo u Montani 24. listopada 2004. na dan UN-a i New Hampshireu 18. prosinca 2004.

Razmotrimo pitanje hrvatski slučaj. Inkriminacija glasi da je spaljivanjem izvrgnuta ruglu zastava EU-a kao simbol međunarodne organizacije. Ta izjava stvara više nedoumica. Ona implicira da je (a) zastava službeni simbol EU-a i (b) da je EU međunarodna organizacija, istog reda kao "Ujedinjeni narodi, Međunarodni crveni križ ili druge priznate međunarodne organizacije". Je li EU doista međunarodna organizacija? S tom tvrdnjom neće se suglasiti, prije svih, sama EU. Za davanje suda o tome što je EU nadležna je sama EU, a unutar nje tijelo koje je zaduženo za tumačenje takvih pitanja – Europski sud pravde. EU je zajednica zemalja-članica osnovana 1993. Mاستrihtskim ugovorom. Dok su europske zemlje bile članice Europske ekonomske zajednice (EEZ), osnovane 1958. Rimskim ugovorom, stvar je bila jasna: EEZ bila je poglavito ekonomska zajednica koja je djelovala kroz zajedničko tržište i carinsku uniju. No kad je prerasla u EU postavilo se pitanje što je zapravo nastalo Mاستrihtskim ugovorom. Jacques Delors, predsjednik Europske komisije u doba nastajanja EU-a, promptno je odgovori: to je NPO – neidentificirani politički objekt. No zemlje-članice nisu bile zadovoljne tim odgovorom. Nijemci su zatražili mišljenje svoga Ustavnog suda koji je 1993. izrekao svoj pravorijek: EU nije ni ekonomska zajednica, ni jedinstveno tržište, ni međunarodna organizacija. To je "asocijacija država i građana, zajednica *sui generis* koja nema uzora u dosadašnjoj europskoj i svjetskoj povijesti". Taj je pravorijek prihvatio i Europski sud pravde, pa otad pravnici misle da znaju što je EU, dok politolozi još dvoje o tome kakva je to *sui generis* priroda te asocijacije država. No dvojbi o tome je li ona međunarodna organizacija nije uopće bilo. Ona ima neka obilježja međunarodnih organizacija – UN rabi izraz "intergovernmentalne", dakle međuvladine organizacije (*inter-governmental organizations* – IGO), za razliku od međunarodnih nevladinih organizacija (*international non-governmental organizations*). Međunarodne organizacije političke su tvorbe u kojima predstavnici nacionalnih vlada surađuju na dobrovoljnoj osnovi radi uzajamne koristi i dobrobiti. One nemaju autonomiju izvan mandata koji su im povjerile države-članice i ne mogu provoditi svoje odluke bez suradnje odnosno pristanka država-članica. EU izvana nalikuje na međunarodnu organizaciju po tome što su njezine sastavnice države-članice i što formalno postoji je-dinstveni koordinacijski centar, i to obično tajništvo sa svojim službama. Tu uglavnom prestaje svaka sličnost s međunarodnom organizacijom i na vidjelo izlaze brojne razlike.

Prvo, EU ima mnogo razvijeniju i složeniju institucionalnu strukturu nego međunarodne organizacije. Temeljna institucionalna struktura svake međunarodne organizacije zasniva se na delegacijama država-članica i stalnom tajništvu, a rad se

odvija u plenarnom sastavu i u specijaliziranim tijelima i odborima, povjerenstvima, radnim skupinama i sl. I u EU postoje izaslanstva država-članica u obliku njihovih stalnih predstavništava okupljenih u COREPER-u (Odboru stalnih predstavnika) ili ministara vanjskih poslova (i drugih resora) u obliku Vijeća Europske unije koje ima zakonodavnu funkciju odnosno, nakon stupanja na snagu Lisabonskog ugovora, manju suzakonodavnu funkciju zajedno s Europskim parlamentom. Ima i administraciju, ali je ta administracija autonomnija zato što su njezine ovlasti izvedene iz primata komunitarnog prava EU-a nad pravom država-članica. Proizvod djelovanja međunarodnih organizacija jest koordinacija aktivnosti članica, a proizvod EU-a je skup javnih politika obveznih za zemlje-članice, uz postojanje izravno izabranoga Europskog parlamenta koji predstavlja građane zemalja-članica, a ne države-članice. Drugo, zemlje-članice na EU-u prenose – što je stalan proces, a ne jednokratni i konačan čin – dio svojih suverenih prava kojih se pritom ne odriču, nego te dijelove suverenosti "udružuju" (*pool together*). Države-članice sporazumno prenose ovlasti odlučivanja na institucije EU-a, a nacionalne vlade ostaju "vlasnici procesa" (*ownership of the process*) u onoj mjeri u kojoj se u nekoj instituciji odluke donose intergovernmentalnim, a ne nadnacionalnim načinom odlučivanja. U međunarodnim organizacijama države-članice potpuno zadržavaju kontrolu nad procesima odlučivanja i ne prenose svoje ovlasti na zajednička tijela. Treće, dok međunarodne organizacije funkcioniraju isključivo na načelima intergovernmentalizma i pregovaranja među vladama, EU djeluje na mješovitom načelu intergovernmentalizma i nadnacionalizma (*supranationalism*), s tim da se te dvije metode odlučivanja međusobno prožimaju i nadopunjuju. Dodatnu komplikaciju donijelo je stupanje na snagu Lisabonskog ugovora 1. prosinca 2009. koji ukida drugi i treći stup intergovernmentalnog odlučivanja u korist prvog stupa, šireći nadnacionalnu metodu odlučivanja i na ona područja koja su dotad države-članice ljubomorno čuvale za sebe, a to su vanjska politika i sigurnost te pravosuđe i unutarnji poslovi.

Drugo je pitanje kakva je to zastava EU-a. Paradoksalno, ali zastava EU-a ne postoji od 1. prosinca 2009. kada je stupio na snagu Lisabonski ugovor! Zastava EU-a zapravo je nekadašnja zastava Vijeća Europe, usvojena Rezolucijom Vijeća ministara Vijeće Europe 8. prosinca 1955. Zastavu su u poznatom obliku s 12 žutih zvijezda složenih u krug na plavoj podlozi po narudžbi Vijeća Europe dizajnirali Arsène Heitz i Paul Lévy. Na inicijativu Europskog parlamenta, Vijeće ministara EEZ-a usvojilo je svojom odlukom od 29. lipnja 1985. zastavu Vijeća Europe kao "zastavu Europe" i propisalo je njezinu uporabu u institucijama i tijelima EEZ-a. Stupanjem na snagu Maastrichtskog ugovora 1. studenoga 1993. preuzet je sav *acquis communautaire* prijašnjeg EEZ-a, pa tako i pravna norma o uporabi zastave. No uporaba zastave EU-a – Vijeće Europe je svoju zastavu nadopunilo pisanim ze-

lenim slovom "e" preko zvjezdanog kruga da bi se razlikovala od zastave EU-a – i njezino postojanje nikad nisu potvrđeni osnivačkim ugovorima. Nacrt ustava za Europu predviđao je i reguliranje simbola EU-a – zastave, himne i mota – no ustav nije usvojen zato što su ga odbili građani na referendumu u Francuskoj i Nizozemskoj 2005. "Reformski" ili Lisabonski ugovor, koji je zapravo neka vrsta nadomjestnog ustava, ne spominje ni zastavu ni druge simbole EU-a, jer je rasprava o Lisabonskom ugovoru pokazala da mnoge zemlje, ponajprije Velika Britanija, ne prihvaćaju simbole nekoga nadnacionalnog identiteta. Tako se dogodilo da od 1. prosinca 2009. dotadašnja zastava EU-a nije više službeni simbol Unije. No 16 zemalja od 27 zemalja-članica posebnim je dodatkom na završni akt Lisabonskog ugovora konstatiralo da za njih zastava EU-a ostaje simbol koji izražava "duh zajedništva naroda u Europskoj Uniji". To su Austrija, Belgija, Bugarska, Njemačka, Grčka, Španjolska, Italija, Cipar, Litva, Luksemburg, Mađarska, Malta, Portugal, Rumunjska, Slovačka i Slovenija. Europski parlament morao je posebnom odlukom 8. listopada 2008. – koju su podržala 503 zastupnika, 95 je bilo protiv, a 15 suzdržanih – vratiti zastavu EU-a, izričito navodeći da će ona biti izvešana u svim prostorijama u kojima djeluje Europski parlament.

Zaključno, EU nije međunarodna organizacija, pa se na nju ne mogu odnositi odredbe čl. 186. stavak 2. kaznenog zakona da će se kazniti onaj "tko izvrzne ruglu, preziru ili grubom omalovažavanju Ujedinjene narode, Međunarodni crveni križ ili drugu priznatu međunarodnu organizaciju...." Za kazneni progon koje policije potreban je "pribavljen pristanak međunarodne organizacije protiv koje je počinjeno kazneno djelo". Dvojim da bi Paul Vandoren, voditelj delegacije EU-a u Hrvatskoj, dao pristanak za to, vodeći računa o realnosti, a ne o pravnoj fikciji hrvatskoga kaznenog zakona. Nadalje, zastava EU-a formalno ne postoji od 1. prosinca 2009. Naravno, naš je kazneni zakon napisan znatno prije, pa je logično da provoditelji zakona postupaju u skladu s njim, očekujući da zakonodavac ažurira pravnu normu i shvati koliko je besmislena inkriminacija oskrnjavanja zastave EU-a koja ne postoji. To ne znači da se Hrvatska, kada uđe u EU-u, ne može pridružiti državama koje prihvaćaju plavu zastavu s dvanaest žutih zvijezdica kao simbol "duha zajedništva naroda u EU". Osim toga, postojanje rigorozne zakonske norme s drakonskom kaznom anakrono je samo po sebi. Čemu tako strogo kažnjavati one koji povrijede ugled međunarodne organizacije, pa i strane države? Zakonodavac bi morao što prije tu odredbu vratiti u Zakon o prekršajima i previdjeti znatno manju kaznu za počinitelje. Svrha svake kazne i kaznenog progona jest da pošalje poruku o društvenoj neprihvatljivosti nekog oblika ponašanja, a da pritom kazna ne izazove suprotne posljedice. Rigorozna kazna spaljivaču zastave EU-a mogla bi izazvati samo jedan učinak: pad podrške građana članstvu Hrvatske u EU. ■