

## THE 1970 UNESCO CONVENTION

One of the most important UNESCO legal acts in the area of culture is the Convention on the Means of Prohibiting and Preventing the Illicit Import, Export and Transfer of Ownership of Cultural Property adopted on 17 November 1970 in Paris. Its profound influence is based on the fact that it provided the foundation for international cooperation in the area it regulates, particularly by preventing illegal activities and supporting the implementation of remedies in cases when damage was done. The article is devoted to evaluating the impact the Convention had on protecting moveable cultural heritage in Poland.



KATARZYNA ZALASIŃSKA

# KONWENCJA UNESCO Z ROKU 1970

W 2014 r. minęło 40 lat od ratyfikowania przez Polskę konwencji dotyczącej środków zmierzających do zakazu i zapobiegania nielegalnemu przywozowi, wywozowi i przenoszeniu własności dóbr kultury. Dokument stanowi jeden z fundamentów współpracy międzynarodowej w zakresie ochrony zabytków ruchomych i dziedzictwa kulturowego

Jednym z najważniejszych aktów prawnych UNESCO w dziedzinie kultury jest Konwencja dotycząca środków zmierzających do zakazu i zapobiegania nielegalnemu przywozowi, wywozowi i przenoszeniu własności dóbr kultury, sporządzona w Paryżu dnia 17 listopada 1970 r. (dalej: Konwencja 1970)<sup>1</sup>, która weszła w życie 24 kwietnia 1972 r. W Polsce dokument zaczął obowiązywać z dniem 24 kwietnia 1974 r. i do tej pory, mimo wielu wątpliwości dotyczących jego faktycznej skuteczności wobec zmian, jakie zaszły w świecie przez ostatnie 40 lat, jego znaczenie dla ochrony dziedzictwa kulturowego jest niezaprzeczalne. Przedmiotem niniejszego artykułu jest rozważenie współczesnej roli Konwencji 1970 oraz jej wpływu na ochronę ruchomego dziedzictwa kulturowego w Polsce.

## WYBRANE POSTANOWIENIA KONWENCJI 1970

Zgodnie z preambułą Konwencji 1970 obowiązkiem każdego państwa jest chronienie dóbr kultury znajdujących się na jego terytorium przed niebezpieczeństwami kradzieży, nielegalnych wykopaliisk i nielegalnego wywozu. W celu zapobiegania tym zagrożeniom konieczne jest, aby każde państwo uświadomiło sobie swój moralny obowiązek dotyczący poszanowania własnego dziedzictwa kulturowego, jak również dziedzictwa kulturowego wszystkich narodów, co powinno mieć wyraz w przyjętych kierunkach polityki państwa. Dodatkowo – zgodnie z omawianym dokumentem – muzea, biblioteki i archiwa jako instytucje kulturalne powinny czuwać nad tym, aby ich zbiory były tworzone z poszanowaniem powszechnie uznanych zasad moralnych.

Podstawowym celem wszelkich działań państwa i jego instytucji jest przeciwdziałanie nielegalnemu przywozowi, wywozowi i przenoszeniu własności dóbr kultury, w szczególności poprzez usuwanie ich przyczyn oraz udzielanie pomocy w zakresie niezbędnym do naprawienia ich skutków. Wojciech Paczuski wyodrębnia dwa podstawowe cele Konwencji 1970: bezpośrednią eliminację popytu na nielegalnie wywiezione dobra kultury oraz zatrzymanie dostaw i procederu związanego z tymi dostawami<sup>2</sup>. Przyjmuje się bowiem, że nielegalny przepływ dóbr kultury stanowi jeden z głównych czynników wpływających na zubożenie dziedzictwa kulturowego krajów, z których te dobra pochodzą, oraz że współpraca międzynarodowa jest jednym z najskuteczniejszych środków ochrony dóbr kultury przed wszystkimi związanymi z tym niebezpieczeństwami. Akt ten nie tworzy reżimu prawnomiędzynarodowego obrotu dobrami kultury<sup>3</sup>, ale raczej wskazuje koncepcję ochrony, pro-

mując określone wzory postępowania przez państwa będące stronami Konwencji 1970<sup>4</sup>. W związku z tym cele zawarte w tym dokumencie osiąmane są głównie poprzez działania prewencyjne, w tym edukację i współpracę międzynarodową (zob. art. 10 Konwencji 1970). Ponadto w art. 7 konwencji opisano procedurę zwrotu nielegalnie wywiezionego obiektu, przy czym warunkiem takiego zwrotu jest wyptacenie odszkodowania osobie, która ten obiekt nabyła w dobrej wierze lub posiada ważny dowód jego własności<sup>5</sup>.

## OCENA SKUTECZNOŚCI KONWENCJI 1970

Czterdziestolecie obowiązywania Konwencji dotyczącej środków zmierzających do zakazu i zapobiegania nielegalnemu przywozowi, wywozowi i przenoszeniu własności dóbr kultury stało się przyczynkiem do dyskusji nad jej skutecznością. Oceny jej działania podjęta się m.in. Lyndel V. Prott w oficjalnym dokumencie UNESCO *Strengths and Weaknesses of the 1970 Convention: An Evaluation 40 years after its adoption*<sup>6</sup>. Autorka trafnie podkreśla, że niewątpliwą zaletą Konwencji 1970 jest stworzenie podstaw do współpracy międzynarodowej w obszarze ochrony dóbr kultury. Dokument ten ustanawia ponadto standard ochrony uznany jak do tej pory przez 128 krajów świata, przez co wpływa na prawo wewnętrzne i przyjmowanie określonych rozwiązań w poszczególnych systemach ustawodawczych państw będących stronami konwencji, oddziałując również na dobre praktyki oraz kształtowanie standardów etycznych<sup>7</sup>. Konwencja stała się też podstawą do podjęcia działań edukacyjnych na rzecz podnoszenia świadomości społecznej dotyczącej zagrożeń dóbr kultury. Lyndel V. Prott podkreśla, że dokument miał istotny wpływ na rozwój kolejnych konwencji UNESCO w dziedzinie kultury.

Analizując słabości Konwencji 1970, autorka wskazuje, że ograniczona skuteczność jej działania związana jest m.in. z wolnym procesem przystępowania do niej kolejnych państw. Dotyczy to w szczególności największych uczestników światowego rynku sztuki, jak: USA (1983), Francja (1997), Japonia (2002), Anglia (2002), Szwajcaria (2003), Niemcy (2007) oraz Belgia (2009) i Holandia (2009). Przyczyn słabości dokumentu autorka doszukuje się również w samym tekście konwencji, wskazując przede wszystkim jej kompromisowy charakter wynikający z dyskusji prowadzonych na etapie jej przyjmowania<sup>8</sup>.

Na skuteczność dokumentu wpływ ma również różnorodność rozwiązań prawa wewnętrznego w poszczególnych krajach, która nie zawsze była brana pod uwagę na etapie przygotowywania projektu konwencji. Uwaga ta dotyczy w szczególności problemu regulacji prawnych „nabywania w dobrej wierze”. Krytyka konwencji w tym zakresie doprowadziła do przygotowania, a następnie podpisania w Rzymie 24 czerwca 1995 r. kompleksarnej względem niej konwencji UNIDROIT w sprawie skradzionych i nielegalnie wywiezionych dóbr kultury, której podstawowym celem było rozwiązywanie problemów związanych z różnicami między przepisami krajowymi (m.in. dotyczących okresu przedawnienia i ochrony nabywcy w dobrej wierze) oraz ze sposobami przeciwdziałania nielegalnemu obrotowi dóbr kultury. Konwencja z 1995 r. wprowadziła „minimum wspólnych zasad prawnych restytucji i zwrotu dóbr kultury w celu poprawy ochrony dziedzictwa kulturowego we wspólnym interesie”<sup>9</sup>. Opisywane dokumenty tworzą uzupełniający się mechanizm dostosowany do wyzwań i zagrożeń współczesności.

### **ZNACZENIE KONWENCJI 1970 DLA OCHRONY DZIEDZICTWA KULTUROWEGO W POLSCE**

Zgodnie z podstawowym założeniem Konwencji 1970 główną odpowiedzialność za realizację celów tego dokumentu ponosi państwo, z którego terytorium wywożone jest dobro kultury. Odpowiedzialność ta dotyczy jednak wyłącznie tych obiektów, które zostały poddane ochronie prawnej zgodnie z przepisami danego porządku wewnętrznego. Innymi słowy konwencja wymaga zapewnienia odpowiednich warunków prawnych i instytucjonalnych na poziomie krajowym.

Zgodnie z art. 6 cele Konwencji 1970 na poziomie krajowym są osiąmane m.in. przez odpowiednio ukształtowany system kontroli wywozu. Przepis ten stanowi, że państwa strony zobowiązują się do wprowadzenia odpowiedniego zaświadczenia, w którym zawarte zostanie stwierdzenie państwa, z którego dokonuje się wywozu, że wywóz danego dobra lub dóbr kultury odbywa się za jego zgodą. Wszystkie wywożone zgodnie z przepisami dobra kultury powinny być zaopatrzone w zaświadczenie, jeśli zaś go nie mają, państwo zakazuje wywozu ze swego terytorium takiego obiektu. Zakaz ten powinien zostać podany w odpowiedni sposób do wiadomości publicznej, szczególnie do wiadomości osób, które mogą być zainteresowane wywozem lub przywozem dóbr kultury.

W świetle przyjętego *ratio legis* przepisy wywozowe mają służyć, po pierwsze, przeciwdziałaniu: przestępstwu kradzieży, nielegalnym wykopaliśkom oraz innym zjawiskom związanym z nielegalnym wywozem. Po drugie, postanowienia te mają pozwalać (w wypadku legalnego wywozu) na zatrzymanie w kraju najcenniejszych obiektów, których wywóz spowodowałby zubożenie dziedzictwa kulturowego danego państwa. W pierwszym wypadku chodzi o wywarcie odpowiedniego „efektu mrożącego” w stosunku do osób dokonujących nielegalnego wywozu za granicę kradzionych obiektów. System kontroli wywozu musi być więc odpowiednio szczelny i rozbudowany, aby takie obiekty wyłapać, a przynajmniej stworzyć znaczące utrudnienie dla działalności przestępczej w tym zakresie. Z drugiej strony – nie powinien on kępować swobodnego obrotu towarowego oraz wymiany artystycznej. Druga ze wskazanych funkcji przepisów wywozowych ma umożliwiać zatrzymanie w kraju najcenniejszych obiektów

z punktu widzenia zachowania integralności zasobu dziedzictwa kulturowego.

Wprowadzona w 2010 r. nowelizacja Ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami<sup>10</sup> w istotny sposób zmieniła dotychczasowy system kontroli wywozu zabytków za granicę, w szczególności w zakresie dotyczącym wywozu zabytków na stałe. Dotychczas mógł się on odbywać na podstawie pozwolenia bądź zaświadczenia stanowiącego urzędowe potwierdzenie, że dany obiekt jest zwolniony z obowiązku uzyskiwania pozwolenia<sup>11</sup>. Wskazana zmiana przepisów zmieniła przesłanki tej regulacji. Wywożone obiekty zostały podzielone na trzy grupy: zabytki objęte zakazem wywozu, zabytki objęte obowiązkiem uzyskania pozwolenia, zabytki zwolnione z obowiązku uzyskania pozwolenia.

Odnosząc się do ostatniej kategorii, należy zauważyć, że znalazły się w niej zarówno obiekty, które zaliczono do katalogu zwolnień z art. 59 ust. 1, jak i te, które ze względu na wiek oraz wartość nie zostały objęte obowiązkiem uzyskania pozwolenia zgodnie z art. 51 ust. 1 przywołanej ustawy. Najistotniejsza z punktu widzenia prowadzonych rozważań jest jednak zmiana dotycząca charakteru prawnego dokumentów, które potwierdzają zakwalifikowanie do katalogu zwolnień z obowiązku uzyskania pozwolenia. Dotychczasowe zaświadczenie, a więc dokument urzędowy wydawany w trybie procedury administracyjnej, zostało zastąpione dokumentem prywatnym<sup>12</sup> wydawanym przede wszystkim przez „podmioty wyspecjalizowane w zakresie obrotu zabytkami”<sup>13</sup>. Jego ograniczona wartość dowodowa została uwzględniona przez samego ustawodawcę, który w art. 4 niniejszej ustawy przyjął, że jeżeli istnieje uzasadniona obawa, że wskazany dokument nie jest wiarygodny, organ Straży Granicznej lub organ celny może zatrzymać ten zabytek na czas niezbędny do ustalenia, czy jego wywóz mógł być dokonany bez pozwolenia. Innymi słowy – prawdziwość i wiarygodność wskazanych dokumentów wywozowych powinny być każdorazowo kontrolowane. Nakłada to na organy Straży Granicznej lub organy celne obowiązki znacząco wykraczające poza podstawową rolę tych służb, wymaga się od nich bowiem m.in. specjalistycznej wiedzy z zakresu historii sztuki, która pozwalałaby na dokonanie wspomnianej oceny dokumentów wywozowych.

Mając na względzie zobowiązanie płynące z art. 6 Konwencji 1970, w mojej ocenie obowiązujące w Polsce przepisy wywozowe nie odpowiadają wymaganiom wskazanym w przywołanym przepisie. Wprowadzają one m.in. stan niepewności co do legalności wywozu. Należy pamiętać, że klarowność i spójność reguł wywozowych mają znaczenie nie tylko dla organów naszego państwa, ale też dla państw obcych, które badając legalność wwozu, muszą wziąć pod uwagę w pierwszej kolejności legalność ich wywozu z państwa pochodzenia. Tymczasem ograniczenie roli państwa w zakresie potwierdzania legalności wywozu znacząco wpłynęło na skuteczność omawianej regulacji. Wystarczy wspomnieć, że po 2010 r. liczba wydawanych pozwoleń na wywóz to ok. 10–20 rocznie. Całkowicie uprawnione jest więc stwierdzenie, że przepisy te są w istocie martwe.

### **PODSUMOWANIE**

Dokonując oceny współczesnej roli Konwencji dotyczącej środków zmierzających do zakazu i zapobiegania nielegalnemu przywozowi, wywozowi i przenoszeniu własności dóbr kul-

tury, należy przyjąć, że jej podstawowe znaczenie wyraża się w promowaniu dobrych praktyk i standardów postępowania. Już przed laty podkreślał to Wojciech Kowalski, stwierdzając, że dokument ten stanowił „pierwszy symptom rzeczywistego współdziałania państw przeciwko niekontrolowanemu przepływowi dóbr kultury przez granicę”<sup>14</sup>. Odnosząc się do roli Konwencji 1970, jaką pełni ona dla ochrony dziedzictwa kulturowego w Polsce, trzeba przyjąć, że zarówno świadomość wskazanych w niej zagrożeń dziedzictwa kulturowego, jak i stan jego ochrony są niezadowolające. Należałoby wręcz stwierdzić, że ograniczone znaczenie tej konwencji wynika z braku jest faktycznej implementacji. Nie chodzi tu tylko o kształt obowiązującej regulacji w zakresie wywozu zabytków za granicę, w związku z treścią art. 6 dokumentu, ale przede wszystkim o to, że nie stworzono warunków dla prowadzenia rzeczywistej kontroli przepływu dóbr kultury za granicę.

Ponadto opisywana konwencja nie została implementowana w pełni. Należałoby zwrócić uwagę na art. 10 dokumentu, zgodnie z którym osiągnięcie zawartych w nim celów możliwe jest wyłącznie poprzez prowadzenie działalności oświatowej i informacyjnej oraz zachowanie czujności nad obrotem dobrami kultury, a więc poprzez monitorowanie rynku sztuki. Pilne jest zatem podjęcie działań oświatowych ukierunkowanych na tworzenie poczucia wartości dóbr kultury oraz zrozumienia zagrożeń, na jakie narażają dziedzictwo kulturowe kradzieże, nielegalne wykopaliska, a nade wszystko nielegalny wywóz, gdyż „nie ma dziedzictwa bez świadomości dziedzictwa”<sup>15</sup>. Odrębnym problemem jest uregulowanie obrotu dziełami sztuki, który dotychczas pozostawał poza zakresem zainteresowania ustawodawcy. Zapewniająca realizację celów konwencji regulacja powinna stworzyć warunki monitorowania działalności tego rynku.

Mądre państwo to państwo świadome potęgi kultury i dbające o swoje dziedzictwo<sup>16</sup>. Ponad 40 lat obowiązywania konwencji UNESCO z 1970 r. w Polsce powinno skłaniać do rzetelnej analizy stanu jej implementacji. Dyskusję w tym zakresie należałoby – w mojej opinii – rozpocząć od jasnego określenia, która z instytucji wyspecjalizowanych w opiece nad zabytkami odpowiada za realizację zobowiązań wyływających z tej konwencji.

#### PRZYPISY

- <sup>1</sup> Dz.U. z 1974 r. Nr 20, poz. 106.
- <sup>2</sup> Wojciech Paczuski, *Handel dziełami sztuki w Unii Europejskiej*, Warszawa 2005, s. 203.
- <sup>3</sup> Zob. np. John Henry Merryman, *A Licit International Trade in Cultural Objects*, „International Journal of Cultural Property” 1995, vol. 4, nr 1, s. 24.
- <sup>4</sup> Wojciech Paczuski, *Handel dziełami sztuki...*, op.cit., s. 218.
- <sup>5</sup> W doktrynie podkreśla się, że konwencja „nie wprowadza rozbudowanego modelu restytucyjnego, wypełniając funkcję prewencyjną i tworząc standardy dla międzynarodowej współpracy państw oraz wskazując na zakres koniecznych regulacji prawnych i działań krajowych”. Kamil Zeidler, *Restytucja dóbr kultury ze stanowiska filozofii prawa*, Warszawa 2011, s. 239.
- <sup>6</sup> Materiał pomocniczy przygotowany na spotkanie *The fight against the illicit trafficking of cultural objects. The 1970 convention: past and future*, które odbyło się w siedzibie UNESCO w Paryżu 15–16 marca 2011 r. Zob.: [www.unesco.org](http://www.unesco.org) [dostęp: 18.05.2015].
- <sup>7</sup> Zob. w szczególności: *International Code of ethics for Dealers in Cultural Property*, przyjęty w 1999 r. na 30. Sesji Konferencji Generalnej.
- <sup>8</sup> Wojciech Kowalski pisze o przyjęciu niniejszej konwencji: „Był to duży sukces społeczności międzynarodowej, która zdołała osiągnąć kompromis mający na celu ograniczenie kradzieży oraz nielegalnego eksportu dzieł sztuki i innych chodliwych na rynku dóbr kultury. Zjawiska te zaczęły występować w niebezpiecznym wymiarze co najmniej od zakończenia drugiej wojny światowej i stale się nasilają wraz z rozwojem kolekcjonerstwa oraz towarzyszącym mu wzrostem cen na te unikalne zwykłe przedmioty”. Zob. Wojciech Kowalski, *Konwencja UNIDROIT o skradzionych lub nielegalnie wywiezionych dobrach kultury*, w: *Studia i Materiały*, nr 102, Warszawa 1996, s. 3. Zob. też: John Henry Merryman, *A licit international trade in cultural objects*, w: Kate Fitz Gibbon (red.), *Who Owns the Past?*, New Brunswick, New Jersey 2006, s. 269–285.

<sup>9</sup> Zob. Wojciech Kowalski, *Konwencja UNIDROIT...*, op.cit.

<sup>10</sup> Ustawa z dnia 18 marca 2010 r. o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. Nr 75, poz. 474).

<sup>11</sup> Na temat obowiązującej regulacji: Katarzyna Zalaszińska, *Wpływ zmiany przepisów dotyczących wywozu zabytków za granicę na rynek sztuki w Polsce*, w: Wojciech Kowalski, Katarzyna Zalaszińska (red.), *Rynek sztuki. Aspekty prawne*, Warszawa 2010, s. 156–173.

<sup>12</sup> Chodzi tu o dokumenty, o których mowa w art. 59 ust. 3 ustawy, w tym oceny i wyceny obiektu.

<sup>13</sup> Przepisy w żaden sposób nie precyzują jednak, jakie podmioty mogą być uznane za wyspecjalizowane w obrocie zabytkami. W praktyce są to najczęściej antykwariusz i pracownicy domów aukcyjnych.

<sup>14</sup> Wojciech Kowalski, *Kradzież i przemyt dóbr kultury. Materiały z konferencji. Zamek Królewski 19–20.10.1993 r.*, Warszawa 1994, s. 65.

<sup>15</sup> Krzysztof Pomian, *Narodziny i przemiany dziedzictwa europejskiego*, w: Nicole Dołowy-Rybińska, Anna Gronowska, Agnieszka Karpowicz, Igor Piotrowski, Paweł Rodak (red.), *Sploty kultury*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2010, s. 38.

<sup>16</sup> Katarzyna Zalaszińska (red.), *Słowo wstępne*, w: *Konwencje UNESCO w dziedzinie kultury. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 15.

#### DR HAB. KATARZYNA ZALASIŃSKA

Absolwentka Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, Centrum Prawa Angielskiego (Diploma in an Introduction to English Law and the Law of the European Union) oraz Institute of Art and Law w Wielkiej Brytanii. Specjalizuje się w problematyce prawa ochrony dziedzictwa kultury, w tym w zagadnieniach dotyczących zabytków oraz rynku dzieł sztuki. Autorka wielu publikacji w tej dziedzinie, m.in.: *Prawna ochrona zabytków nieruchomości w Polsce* (2010) oraz *Muzea publiczne. Studium administracyjnoprawne* (2013).

## Konwencje UNESCO w dziedzinie kultury. Komentarz, Katarzyna Zalaszińska (red.), Warszawa 2014

Książka opublikowana przez wydawnictwo Wolters Kluwer zawiera opatrzone komentarzem teksty wszystkich konwencji UNESCO dotyczących ochrony dziedzictwa, które ratyfikowała Polska. Jest tu także tekst nieratyfikowanej konwencji o ochronie podwodnego dziedzictwa kulturowego (patrz: „Cenne, Bezcenne, Utracone” 2015, 3/80–4/81, s. 66–68).

