

PRAWO WSPÓLNOTOWE

dotyczące zwrotu, restytucji
i repatriacji dóbr kultury

W związku z wyborem przez Unię Europejską zasad rządów prawa, poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności oraz państwa prawnego, które są wspólne dla państw członkowskich (art. 6. ust. 1. traktatu o UE), instytucji typu parlamentarnego, kreowania wspólnej polityki handlowej, zagranicznej i bezpieczeństwa, pojawić się mogły pytania o nowy bieg spraw sporów z dziedzictwem kultury w tle.

W tak ważkiej moralnie, społecznie i politycznie dziedzinie, jaką jest ochrona dziedzictwa kultury¹ nadal cieniem kładą się nad podkreśleniem znaczenia wspólnego dziedzictwa kulturowego (art. 151. ust. 1. traktatu o WE) rozliczenia wojenne, przYWóz skradzionych dzieł sztuki i zabytków. Przemieszczenia zabytków w czasie II wojny światowej, grabież, kradzieże składników dziedzictwa kultury do kolekcji najeźdźców i okupantów, dalszy obrót bądź status tych przedmiotów, zmiany granic po II wojnie światowej wymagają wciąż likwidacji ich skutków². Funkcjonowanie UE oparte na nadrzędnych zasadach prawnych WE, jak zasady ogólne wspólne dla porządku konstytucyjnego państw członkowskich, wspólne deklaracje (*kształtowanie w sposób spójny i solidarny stosunków między Państwami Członkowskimi oraz między ich narodami*, art. 1. traktatu o UE), nadało tym problemom międzynarodowym nową wartość. Przede wszystkim zasada, że to co zagrabione albo skradzione powinno być zwrócone właścicielowi, również z powodu nieuznawania okupacyjnych praw konfiskat majątku prywatnego i publicznego, o znaczeniu kulturalnym, oznaczać mogła obawy i nadzieje związane ze zwrotem mienia w inny łatwiejszy sposób niż dotychczasowe środki prawne i dyplomatyczne stosowane w sprawach międzynarodowych.

Tego typu podejście wymaga określenia czy rzeczywiście prawo i instytucje Unii mogą zapewnić obligatoryjny zwrot komponentów dziedzictwa kultury lub zwrot mienia osób prywatnych.

Unia opiera swoje działania na dorobku Wspólnoty Europejskiej (art. 3. traktatu o UE). Polityki Unii są korygowane przez dorobek prawny WE, organizacji, której nie można uważać jedynie za unię celną.

Traktat o WE przewiduje (art. 151.), że *Wspólnota przyczynia się do rozkwitu kultur państw członkowskich*, zachęca do współpracy między państwami członkowskimi, wspiera i uzupełnia ich działania w dziedzinie *zachowania i ochrony dziedzictwa kulturowego o znaczeniu europejskim*. Specjalne wspólnotowe programy i ich budżety dotyczą m.in. twórczości artystycznej bądź konserwacji, ale nie przewidują funduszu dla rozliczeń powojennych, nie jest to ich przedmiotem. Swoista polityka kulturalna prowadzona przez Wspólnotę nie dąży do wyodrębnienia i zarządzania *wspólnym dziedzictwem europejskim*, ale uwypuklenia wspólnych elementów tego dziedzictwa, zwłaszcza sposobu jego postrzegania. Nieporozumieniem byłoby ustanawianie odrębnego organu reprezentującego UE przed państwami członkowskimi i jednostkami jako podmiotu dziedzictwa europejskiego. Obecnie nawet nie można zauważyć takich tendencji. Skutek polityki, jaki sformułowała Komisja z własnego punktu widzenia, byłby odwrotny do obaw o przyspieszony zwrot mienia – potencjalnego przedmiotu rozliczeń powojennych. Komisja uważa, że dobra przemieszczone do innych państw członkowskich będą coraz rzadziej uważane za stratę dla dziedzictwa kultury państw członkowskich³.

Wymiar kulturalny Wspólnoty (art. 151. traktatu o WE) jest rodzajem zobowiązania traktatowego do uwzględniania spraw kultury przy realizacji innych działań Wspólnoty, w tym podstawowych dla jej istnienia, jak unia celna i wspólna polityka handlowa. Oczekiwanie, że narzuci on nowe zasady wykraczające poza ramy tych polityk, dotyczące zwrotu dzieł sztuki i zabytków, jest nieuzasadnione w świetle tych działań. Utworzenie nowej kategorii towa-

rów w unii celnej, zbiorczo określonej jako „dobra kultury” w rozporządzeniu (WE) nr 3911/92 w sprawie wywozu dóbr kultury⁴ było przykładem wymiaru kulturalnego Wspólnoty. Jednakże przedmiotem regulacji nie były zabytki, ale towary z różnych pozycji wspólnotowej taryfy celnej, chronione z wyjątkowego powodu traktatowego (art. 30.), skądinąd występujące w państwach członkowskich jako przedmioty objęte przepisami o ochronie zabytków lub o ochronie dziedzictwa kultury.

Specyfika unormowania wspólnotowego obrotu zagranicznego dziełami sztuki i zabytkami polegała na współdziałaniu przepisów liberalizujących obrót (zwłaszcza art. 28. i 29. traktatu) i zezwalających na restrykcje m.in. z tytułu ochrony w państwach członkowskich *skarbów narodowych o wartości artystycznej, historycznej i archeologicznej* (art. 30). Wszelkie traktatowe wyjątki, niezależnie od tego w jakim stopniu zasadnicze, mają zakres węższy niż mogłoby się wydawać. Swoboda obrotu towarowego, obrotu usługami, przepływu osób i kapitału przyznają miejsce dla restrykcji krajowych o tyle, o ile uzupełniają się one z regulacją jednolitego rynku wewnętrznego (art. 14. traktatu o WE), a więc są spójne i niesprzeczne. W konsekwencji postanowień traktatu państwa członkowskie, jak też Wspólnota, nie mogą wyjść poza unormowanie unii celnej, kładącej nacisk na prawa ekonomiczne wynikające z jednolitego rynku wewnętrznego. Wywóz dóbr kultury do krajów trzecich podlega więc jednolitym zasadom według kryteriów wieku i wartości materialnej, i zwrot również, określony w dyrektywie 93/7 EWG⁵, następuje gdy jednocześnie podlegają prawu krajowemu w myśl art. 30. traktatu o WE⁶. Sytuacja prawna tych towarów zmieniła się niejako

„po drodze” integracji europejskiej i z konieczności. Uregulowaniu podlegał szczególny aspekt rynku wewnętrznego, zgodnie z art. 30. i art. 151. traktatu o WE. W ten sposób ich przemieszczenia po dacie wejścia w życie jednolitego rynku, tj. po 1 stycznia 1993 r., zostały dotknięte szczególnymi przepisami w porządku unii celnej i towary, które zostały przemieszczone wcześniej podlegają nowym przepisom rozporządzenia i dyrektywy dopiero z momentem przemieszczenia w dniu 1.01.1993 r. lub po tej dacie (preambuła akapit 6., art. 2. ust. 2. rozporządzenia, art. 13. dyrektywy). Własność towarów ulokowanych w nim już w momencie jego utworzenia, regulowana jest raczej poprzez dostępne dotąd środki restytucyjne i rewindykacyjne, a nie przez tworzenie zasad obrotu towarowego na przyszłość, jak uczyniła Wspólnota. Prawo wtórne nie zawiera więc przepisów dotyczących restytucji, zwrotu, odzyskania dóbr wywiezionych, zaginionych, skradzionych, utraconych, jeżeli obrót nie miał związku z wprowadzeniem rynku wewnętrznego.

Państwa członkowskie wyraziły zgodę na zwrot dóbr kultury wyprowadzonych niezgodnie z prawem z terytorium państwa członkowskiego po formalnym utworzeniu rynku wewnętrznego. Pozostawiona furka dla zwrotu obiektów przemieszczonych wcześniej (art. 14. ust. 2. dyrektywy) oznacza dobrowolne jednostronne zobowiązanie państwa członkowskiego do stosowania uregulowań dyrektywy do próśb o zwrot obiektów zabytkowych nielegalnie wywiezionych z innego państwa członkowskiego przed 1 stycznia 1993 r. Oznacza również, że kwestie restytucji powojennych zostały potraktowane w dyrektywie jako sprawa polityczna.

Przepisy wspólnotowe dotyczące obrotu zagranicznego dziełami sztuki i krajami trzecimi wyrażają regulację i filozofię rynku wewnętrznego. Użycie w dyrektywie 93/7 terminu „zwrot”, który jest terminem technicznym, a nie prawnym, może być wygodne ze względu na brak konieczności określania czy chodzi o zwrot dóbr w wyniku uznawania bądź stosowania prawa innego państwa o obrocie zabytkami, czy też, że państwo popełniło delikt prawnomiędzynarodowy⁷. Na płaszczyźnie prawa unii celnej, które w nieunikniony sposób dotyczy i wiąże się w uzupełnieniu z prawem krajowym ochrony zabytków, do zwrotu obiektu zabytkowego nie jest wymagane udowodnienie, że przynależy on do dziedzictwa kultu-

ry państwa ubiegającego się o zwrot, ani że wraca on do ojczyzny, a tylko zgodnie z art. 2. dyrektywy 93/7 EWG: niezgodnego z prawem wyprowadzenia oraz spełnienia warunków załącznika dyrektywy (z kategoriami obiektów) i objęcia ochroną zabytków na podstawie prawa krajowego. Dyrektywa nie rozróżnia pomiędzy kradzieżą a nielegalnym przemieszczeniem. Procedura zwrotu została uproszczona poprzez minimalizację warunków prawnych doprowadzenia do stanu sprzed niezgodnego z prawem wyprowadzenia z państwa członkowskiego. Stało się tak również dla spełnienia wymogu traktatowego, by Wspólnota nie ingerowała w kwestie własności/mienia w państwach członkowskich (art. 295. traktatu o WE).

W dyskusjach wokół zwrotu dzieł sztuki i zabytków termin „restytucja” często odnoszony jest zarówno do skradzionych, zrabowanych w czasie II wojny, jak i przemieszczonych w dawniejszym czasie dzieł sztuki. W rzeczywistości pojęcie to powinno być stosowane do przypadków nielegalnego przywłaszczenia. Między państwami członkowskimi występuje również problem repatriacji, czyli zwrotu dzieł do ich ojczyzny⁸, jak choćby głośna sprawa marmurów ze świątyni Ateny w Atenach. Działania te prowadzone są często z tytułu historycznych praw do danych dzieł, przy poszukiwaniu racji w prawie (*ius*, nie *lex*) państwa do zachowania integralności dziedzictwa kultury, jak również na odwrót restytucja i repatriacja mogą uzupełniać roszczenia o zwrot dóbr kultury wywiezionych bez zezwolenia⁹. Restytucja jest szczególnie przydatna wobec unikalnych obiektów o znaczeniu artystycznym i historycznym¹⁰, których pochodzenie daje się ustalić. Co prawda prawo państwa do zachowania integralności dziedzictwa kultury na jego terytorium postrzegane bywa jako kształtowanie się normy prawa zwyczajowego, to stosowanie jego norm utrudnia wymóg długiego stosowania i akceptacji prawnej. Poza tym restytucja określana jest w umowach między państwami. Dla samego zwrotu znaczenie mogą mieć inne przepisy wprowadzone w życie przez państwa członkowskie w ramach Unii Europejskiej do jednolitego rozwiązywania sporów z zakresu prawa prywatnego. Sprawy te nie wynikają z budowy rynku wewnętrznego, ale innych potrzeb zapewnienia bezpieczeństwa obrotu prawnego.

Konwencja o prawie właściwym dla zobowiązań umownych¹¹ pozwala sądom państw członkowskich w dość ogólny sposób na zastosowanie obcego prawa publicznego, które ma „bliski związek” z „sytuacją” (art. 7.), a nie tradycyjnie prawa właściwego dla zobowiązania umownego. Może to oznaczać uznawanie i stosowanie nie tylko regulacji wywozowych innego państwa członkowskiego, ale jakiegokolwiek innego państwa, w tym przepisów o nieprzedawnieniu roszczeń względem obiektów dziedzictwa rozproszonego w przeszłości. To spowodowało, że niektóre państwa członkowskie nie stosują tego postanowienia. Otwarta jest możliwość podpisania traktatu między państwami członkowskimi o skradzionych bądź przemieszczonych w przeszłości dziełach sztuki i zabytkach. Obowiązywałby on w Unii wskutek zgodnej woli państw członkowskich, co pozostaje jednak poza kompetencją Wspólnoty Europejskiej.

Roszczenia w sprawie zwrotu (ogólnie rzecz biorąc) dzieł sztuki i zabytków przemieszczonych przed 1 stycznia 1993 r. mają różne podstawy prawne i mogą wynikać z różnych reżimów prawnych, w tym niewspólnotowych, bez działania specjalnie wyodrębnionej grupy norm do załatwiania tego typu spraw. Dostrzeżenie tych problemów przez Parlament Europejski, który wydał odrębną rezolucję w sprawie ram prawnych wolnego ruchu towarów, których własność może zostać zakwestionowana¹², być może oznacza początek zmiany. Uzasadnienie poszukiwania zmian prawnych, mających na celu jednolity sposób stosowania przepisów prawa europejskiego i międzynarodowego w realizacji niezakłóconego funkcjonowania rynku wewnętrznego, świadczy nie tylko o wadze problemu, ale próbach wiążącego rozstrzygnięcia dla państw członkowskich UE. Rezolucja powołuje się na europejską konwencję o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (art. 1. Protokołu 1.) oraz Kartę Praw Podstawowych UE (art. 17.) i odzwierciedla najpowszechniejszy obecnie charakter roszczeń o zwrot dzieł sztuki i zabytków zagrabionych, tj. dodatkowe odwołanie do zasad moralnych oraz słuszności. Po skutecznej realizacji postulatów rezolucji PE ujednoczeniu mogłyby podlegać zasady oceny tytułów własności, przedawnienia, ciężaru dowodu, standardy identyfikacji i monitorowania roszczeń względem zagra-

bionych dzieł sztuki i zabytków, a instytucjonalizacji ponadpaństwowa koordynacja, *no-vum*. Parlament skierował swoją odezwę również do państw członkowskich. Należałoby dodać, że interpretowanie wszelkich regulacji unijnych następować musi zgodnie z prawami ekonomicznymi gwarantowanymi przez traktat o WE.

Komisja Europejska jak dotąd nie zamierzała podejmować specjalnych akcji wspomagających wysiłki indywidualne państw członkowskich w celu przywracania integracji dziedzictwa kultury¹³. Zajmując jednoznaczne stanowisko w sprawie wspólnego dziedzictwa, tym bardziej nie chce zapewne przyjmować roli *superarbitra*.¹⁴ Sąd Europejski nie jest organem właściwym do sporów o zwrot mienia o znaczeniu kulturalnym. Przepisy wspólnotowe nie zawierają postanowień o zwrocie dóbr kultury nielegalnie wyprawionych z terytorium państwa członkowskiego przed dniem 1 stycznia 1993 r. *Acquis Unii* nie dostarcza również gotowych rozwiązań ani zobowiązań do zwrotu, restytucji, repatriacji dzieł przemieszczonych w przeszłości niezgodnie z prawem. Coraz to nowe inicjatywy mogą odmienić obecny stan, w którym jeszcze wciąż wiele stron poszukuje wspólnych rozwiązań. ■

PRZYPISY

- ¹ J. Pruszyński: *Dziedzictwo kultury polskiej. Jego straty i ochrona prawna*, T. 1 i 2, Kraków, 2001
- ² W. Kowalski: *Likwidacja skutków II wojny światowej w dziedzinie kultury*. Warszawa, 1994
- ³ P.J. O'Keefe, L.V. Prott: *Cultural Property*. 1986. (w:) *Encyclopedia of Public International Law*, vol. 1 A-D, Amsterdam London New York Tokyo, 1992, s. 32
- ⁴ Dz.U. WE L 395, z 31.12.1992, s. 1 ze zm
- ⁵ W sprawie zwrotu dóbr kultury wyprawionych niezgodnie z prawem z terytorium państwa członkowskiego, Dz. U. WE L 074, z 27.03.1993, s. 74 ze zm
- ⁶ Zwrocone mogą być tylko obiekty wyprawione z terytorium państwa członkowskiego z naruszeniem rozporządzenia nr 3911/92 EWG lub przepisów państwa członkowskiego o ochronie skarbow narodowych albo niezwrócone przy przekroczeniu okresu legalnego czasowego wywiezienia lub jakichkolwiek warunków takiego czasowego wywozu (art. 1. ust. 2. dyrektywy), jak np. złamanie warunków umowy wypożyczenia czy użyczenia
- ⁷ L.V. Prott, P.J. O'Keefe: *Law...*, s. 835
- ⁸ H. Nieś: *Ojczyzna dzieła sztuki. Międzynarodowa ochrona integralności narodowej spuścizny kulturalnej*. Warszawa-Kraków, 1980
- ⁹ W. Kowalski: *Repatriacja dóbr kultury w sytuacji cesji terytorialnej i rozpadu państw wielonarodowych*. *Studia i Materiały* 16. Warszawa, 1998, s. 35
- ¹⁰ S.E. Nahlik: *Grabież dzieł sztuki. Rodowód zbrodni międzynarodowej*, Wrocław-Kraków, 1958, s. 187; L.V. Prott, P.J. O'Keefe: *Law and the Cultural Heritage*, vol. 3 *Movement*, London and Edinburgh, 1989, s. 826
- ¹¹ Konwencja rzymska z dnia 19 czerwca 1980 r. *Tekst jednolity*: Dz.U. WE C 27, 26.01.1998, s. 34. Weszła w życie 01.04.1991 r.
- ¹² European Parliament resolution on a legal framework for free movement within the internal market of goods whose ownership is likely to be contested (2002/2114(INI))
- ¹³ Odpowiedź Komisji na Zapytanie pisemne nr E-1818/96 Roberto Mezzaroma (UPE), OJ C 385, 19.12.1996, s. 46
- ¹⁴ COM(89)594FINAL

Narzędzia mające służyć walce z nielegalnym handlem dziełami sztuki

UNESCO

– WCO MODEL EXPORT CERTIFICATE

Model dokumentu wywozowego

CZ. 2.



WCO – Word Customs Organization (Światowa Organizacja Cel) jest niezależną, międzyrządową organizacją, która rozpoczęła swoją działalność w 1952 r., jeszcze pod nazwą Rada Współpracy Celnej. W 1994 r., w Brukseli, Rada podjęła decyzję o zmianie nazwy na Światową Organizację Cel. Działa ona na rzecz wzmocnienia skuteczności i sprawności pracy Administracji Celnych krajów członkowskich. Ze względu na ważną rolę, jaką pełnią służby celne poszczególnych krajów w kontroli legalnego przepływu towarów, Światowa Organizacja Cel jest zainteresowana tematem ochrony dóbr kultury. WCO prowadzi działania w celu wzmocnienia istniejącej współpracy z UNESCO, ICOM, INTERPOLEM oraz władzami poszczególnych państw członkowskich, polepszenia prac służb celnych, poprawy wymiany informacji pomiędzy krajami członkowskimi. WCO prowadzi też analizy, dzięki którym poznaje trudności państw członkowskich w kontroli obrotu, między innymi dobrami kultury*. 26 października 2000 r. Sekretariaty Światowej Organizacji Cel i UNESCO podpisały porozumienie na temat ochrony dziedzictwa kulturowego, mające na celu współpracę w zwal-

czaniu nielegalnego obrotu dziełami sztuki.

Dzięki współpracy między UNESCO i WCO został opracowany UNESCO – WCO Model Export Certificate (Model pozwolenia wywozowego). Dokument ten był także konsultowany z UNIDROIT i INTERPOLEM. Sam projekt dokumentu został opracowany przez WCO, ponieważ obrót poszczególnych kart dokumentu jest „technicznie” związany z pracą służb celnych. Wprowadzenie tego dokumentu ma na celu ujednoczenie dokumentów przedstawianych organom celnym, co ma spowodować uproszczenie ich pracy. Zaproponowany przez WCO i UNESCO Model jest wzorowany na pozwoleniach wywozowych, obowiązujących przy eksporcie dóbr kultury z krajów Unii Europejskiej.

Prace nad dokumentem i jego powstanie bardzo dobrze wpisują się w międzynarodowe działania prawne mające na celu walkę z ciągle rosnącym nielegalnym handlem dobrami kultury. Potrzeba funkcjonowania takiego dokumentu została wskazana w wielu aktach prawnych. Można tu przywołać najważniejsze:

● Konwencja UNESCO z 1970 r. dotycząca środków zmierzających do zakazu i zapobiegania nielegalnemu