

# ZWROT DÓBR KULTURY



## *Administracyjne formy działania między państwami Wspólnoty Europejskiej*

**W**spółpraca administracyjna w sprawach zwrotu dóbr kultury na terytorium państwa wywozu to działania prawne i organizacyjne, które zostały rozwinięte w Unii Europejskiej, z racji integracji gospodarczej i zbliżenia politycznego, w sposób niespotykany na arenie międzynarodowej.

Ożywioną wymianę towarową między państwami członkowskimi na Jednolitym Rynku Wewnętrznym reguluje, m.in. prawo wtórne, które przewidziało zwrot dóbr kultury do państwa członkowskiego, wyprowadzonych wtedy, gdy zainteresowane ono było kontrolą wywozową z uwagi na ochronę dziedzictwa kultury. Prawo to, zawarte w dyrektywie 93/7 EWG<sup>1</sup>, w sprawie zwrotu dóbr kultury, pozwala państwu członkowskiemu na dopominanie się o pośrednie stosowanie własnego prawa, podczas interwencji w innym państwie członkowskim. Nawet, kiedy artykuły 28. i 29. traktatu o utworzeniu Wspólnoty Europejskiej gwarantują legalność *swobodnego wywozu i przywozu towarów* wewnątrz Wspólnoty Europejskiej, to działa art. 30., wyłączający tę omnipotencję unii celnej w sprawach obrotu towarowego, a państwo członkowskie może wystąpić z wnioskiem, powołując się na własne prawo ochrony zabytków i wymienioną dyrektywę. Swobodny przepływ kradzionych bądź nielegalnie wywiezionych dóbr kultury wewnątrz Unii może wystąpić, i występuje w praktyce, dlatego według na ogół zgodnej woli państw członkowskich jest zwalczany w ramach takich aktów, jak konwencja Europolu, konwencja o wzajemnej pomocy administracji celnych<sup>2</sup>. Państwa członkowskie po to zawierają umowy, jak te wyżej wymienione, by zapobiegać i zwalczać międzynarodową zorganizowaną przestępczość, działającą na wspólnym rynku, patologię tego rynku. Tworzą przy tym trzeci „filar” integracji, nieprzypadkowo w ramach egzekucji porządku prawnego Wspólnoty i jej państw członkowskich, na obszarze, który ma być obszarem wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości (art. 29. TUE).

Jest to zadanie przede wszystkim dla administracji państw członkowskich, bez lekkomyślnego pomijania sektora prywatnego. Współdziałanie w dziedzinie skradzionych dzieł sztuki, a w szczególności rejestrowanie, z *Interpolem i innymi wyspecjalizowanymi organami prowadzącymi podobne wykazy, zagubionych, skradzionych lub wyprowadzonych niezgodnie z prawem dóbr kultury stanowiących część ich narodowych dóbr kultury oraz ich zbiorów publicznych* istnieje niezależnie od ram koniecznej współpracy opisanej w dyrektywie, chociaż w ścisłym powiązaniu (preambuła akapit 5.). Współpracę, o której mowa w dyrektywie wyrażają szczególne cele i formy, dlatego powinna być przybliżona odrębnie, mimo że do jej wzmocnienia stosowane są narzędzia dostarczane przez konwencje w sprawach granicznych i celnych<sup>3</sup> przez instytucje takie, jak Europol, OLAF, Eurojust, a nawet Interpol. Chociaż właśnie te inne narzędzia dają możliwość wymiany informacji nt. przedmiotów i osób uwikłanych w nielegalny rynek, a przede wszystkim ulokowania poszukiwanych obiektów, nie jest to współpraca zaprojektowana w jednym celu – szczególnej ingerencji w rynek sztuki.

Współpraca państw członkowskich przy zwrocie dóbr kultury, które zostały sklasyfikowane jako narodowe dobra kultury w rozumieniu art. 30. TWE (skarby narodowe) i które zostały wyprowadzone z terytorium innego państwa członkowskiego z naruszeniem przepisów wydanych w celu ochrony skarbów narodowych lub rozporządzenia Rady (EWG) nr 3911/92 z 9 grudnia 1992 r. w sprawie wywozu dóbr kultury (Zob. preambułę dyrektywy akapit 3., art. art. 1., 2.) nie dotyczy przestępstw kryminalnych i wykracza poza ramy pomocy prawnej

w sprawach karnych<sup>4</sup>. Służąc generalnie do zasądzenia zwrotu obiektu, rozumianego jako fizyczny zwrot dobra kultury na terytorium wnioskującego państwa członkowskiego, procedura ta ustanawia określone formy współpracy prowadzonej przed wszczęciem procedury sądowej bądź arbitrażowej.

Dla odpowiedniej organizacji współpracy każde państwo członkowskie, zgodnie z art. 3. dyrektywy, wyznacza jeden lub kilka centralnych organów władzy do prowadzenia zadań przewidzianych w dyrektywie. Informacja nt. tych organów jest ogólnie dostępna w postaci listy tych centralnych organów wyznaczonych przez państwa i zajmujących się zwrotem nielegalnie wywiezionych obiektów zabytkowych, po zebraniu przez Komisję, na podstawie art. 3. ust. 2., odpowiednich informacji i opublikowaniu ich zgodnie z art. 3. ust. 3. w serii Dziennika C Unii Europejskiej.

Uregulowania dyrektywy wprowadzają uprawnienie dla państwa członkowskiego do wystąpienia z wnioskiem do innego państwa członkowskiego bądź o wykrycie obiektu, jego posiadacza lub dzierżyciela, a także umożliwienie właściwym organom państwa wnioskującego sprawdzenie czy obiekt jest poszukiwanym, bądź o zabezpieczenie fizyczne obiektu we współpracy obustronnej. Wspieranie konsultacji między właściwymi organami w sprawach zwrotu należy do władz centralnych państw członkowskich (art. 4.). Dyrektywa wprowadziła także drugi rodzaj obowiązku – każde państwo członkowskie, które na uzasadnionych podstawach powzięło informację o obiekcie, mogącym być zabytkowym, nielegalnie przemieszczonym z terytorium innego państwa członkowskiego, zawiadamia z własnej inicjatywy zaintereso-



sowane państwo członkowskie. Do wszczęcia tego działania wystarczy domniemanie, jak wynika z art. 4. ust. 2., a nie przedstawienie dowodów na okoliczność nielegalnego przemieszczenia.

Odnajdowanie obiektu to zabiegi organizacyjno-techniczne. Na wniosek występującego państwa członkowskiego, które załącza do prośby wszystkie potrzebne informacje, wszczynane są poszukiwania danego obiektu zabytkowego, który został bezprawnie przemieszczony z jego terytorium, tak by zidentyfikować posiadacza lub dzierżyciela poszukiwanego obiektu. Warunkiem wszczęcia poszukiwań (art. 4. ust. 1.) jest podanie takich danych, jak rzeczywiste lub przypuszczalne ułożenie obiektu. Odpowiedzialne za podjęcie czynności niezbędnych do identyfikacji obiektu są wyznaczone organy. Poszukiwania mogą obejmować w praktyce środki zastrzeżone normalnie dla wykonywania przepisów karnych, jak przeszukiwania pomieszczeń.<sup>5</sup>

Państwo występujące o zwrot obiektu musi liczyć się z dwumiesięcznym terminem na sprawdzenie czy dany obiekt jest poszukiwanym dobrem kultury. Termin ten liczy się od powiadomienia. Po tym czasie ustaje zarówno obowiązek fizycznego zabezpieczenia obiektu, jak i innych działań mających na celu zapobiegnięcie uchyleniu się od procedury zwrotu (art. 4. ust. 3.). Obowiązek pośredniczenia między posiadaczem, bądź dzierżycielem, a państwem występującym o zwrot obiektu nie wygasa, zwłaszcza gdy dotyczy to umożliwienia rozwiązania arbitrażowego (art. 4. ust. 6.). Wygasa on jednak, jeżeli w ciągu roku od chwili, kiedy wnioskujące państwo członkowskie dowiedziało się o miejscu pobytu dobra kultury oraz tożsamości jego posiadacza lub użytkownika, nie wszczęło procedury o zwrot (art. 7.). Zarówno procedura sądowa, jak i arbitrażowa obwarowana jest więc tym terminem. W żadnym razie działania te nie mogą być podejmowane po upływie 30 lat od wyprowadzenia przedmiotu niezgodnie z prawem z terytorium wnioskującego państwa członkowskiego. Wyjątkiem objęto przedmioty poddane specjalnym rozwiązaniom ochronnym w prawie krajowym, pochodzące ze zbiorów publicznych w rozumieniu dyrektywy oraz dobra kościelne – jest to 75 lat. Mogą też nastąpić modyfikacje

wymienionych terminów, np. zrezygnowanie przez państwo członkowskie z ustanawiania tych terminów bądź umowy je przedłużające (art. 7.).

Terminy przedawnienia wniosku są jednocześnie stosowane do procedury sądowej i wcześniejszego etapu współpracy administracyjnej.

Znaczenie i korzyści z rzeczywistego działania zaprojektowanej przez dyrektywę współpracy mogą być zauważone nawet w przypadku, gdy nie wszczęto procedury sądowej albo arbitrażowej, ale przy działaniu innych przepisów umożliwiających zwrot dobra. Artykuł 4. dyrektywy nakazuje prowadzenie konsultacji resortów wykrytego obiektu między właściwymi władzami, czyli władzami w sprawach kultury i celnymi, a z drugiej strony przewidziane są przez rozporządzenie (EWG) nr 3911/92 konsultacje, aranżowane przez władze centralne i prowadzone przez właściwe władze, dotyczące spraw pozwoleń na wywóz do krajów trzecich. Dokonanie zwrotu możliwe jest, jak pokazała praktyka, poprzez samą współpracę administracyjną między władzami krajowymi, tak więc bez odniesienia do procedury prawnej – sądowej. Współpraca administracyjna pozwoliła na dokonanie zwrotu obiektów do Włoch, mimo że w czasie zwrotu Włochy nie dokonały jeszcze implementacji dyrektywy<sup>6</sup>. Współpraca w sprawach zwrotu powinna uzupełniać współpracę państw członkowskich w kontrolowaniu wywozu dóbr kultury, gdyż dyrektywa działa razem z rozporządzeniem nr 3911/92, stanowiąc ramy wspólnotowego systemu ochrony dóbr kultury państw członkowskich (akapit 7. preambuły dyrektywy).

Wiadome było od samego początku, że niektóre państwa członkowskie będą potrzebować dłuższego okresu na osiągnięcia zgodności z dyrektywą, ze względu na specyfikę ich systemów prawnych oraz zakres zmian w ustawodawstwie niezbędnych do wprowadzenia dyrektywy. Wiąże bowiem ona państwa członkowskie co do celu, zobowiązując tym samym do wprowadzenia w życie przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych, niezbędnych do jej wykonania. Artykuł 4. dyrektywy o obowiązku poszukiwań był w niektórych państwach nowością, gdyż angażuje organy państwa

w poszukiwanie obiektów znajdujących się w prywatnych rękach. Dodatkowo warto zaznaczyć, pomijając koszty wykonania decyzji nakazującej zwrot (art. 10.), że jedynie koszty poniesione w celu fizycznego zachowania dobra, jak np. koszty przechowania mogą być, w myśl dyrektywy, zwrócone przez wnioskujące państwo. Różne sposoby implementowania postanowień dyrektywy, wdrożenie w sposób ogólny, dodatkowo stosowanie przez niektóre państwa członkowskie nieprzewidzianych przez nią warunków, ale również pewne nawyki w stosowaniu prawa, skutkowałe brakiem sprawnych kanałów wymiany informacji, jak też realnego kształtu tej nowatorskiej współpracy zapisanej w dyrektywie. W 2000 r. Komisja Europejska poinformowała nawet, że różnice w implementacji dyrektywy były tak znaczne, że niektóre państwa nie implementowały zapisu o współpracy administracyjnej w celu zwrotu (!).

Cykliczna informacja nt. stosowania dyrektywy pokazała<sup>7</sup>, że w poszczególnych państwach, jak i pomiędzy państwami członkowskimi, szczególnie istotny był brak informacji o dobrach kultury nielegalnie wywiezionych lub była ona niedostateczna, a więc i zaprojektowane relacje wzajemnie uzupełniające się, między rozporządzeniem i dyrektywą, były niepełne. Jedne państwa członkowskie wskazały, że nie otrzymały żadnego zawiadomienia o wykryciu, gdy inne zapewniały, iż faktycznie dokonały koniecznego powiadomienia. Kluczem do skuteczności form współpracy administracyjnej przy zwrocie dóbr kultury stała się, w ocenie państw członkowskich, współpraca wewnątrz krajowa, obok zewnętrznej, oraz współpraca między właściwymi organami państw członkowskich, nie zaś nacisk na współpracę między władzami centralnymi. Nieco kłopotliwy do dokonania oceny może wydać się sformułowany wniosek dotyczący poprawienia śledzenia trajektorii dóbr na rynku wewnętrznym, co ma być użyteczne w stosowaniu obydwu aktów. Utrudnione, jeśli wręcz niemożliwe, jest śledzenie wszystkich dóbr kultury w rozumieniu rozporządzenia (EWG) nr 3911/92, gdyż dotyczyłoby szerokich i ogólnych kategorii przedmiotów o niejasnym charakterze prawnym.



Komitet Doradczy ds. Dóbr Kultury, o którym mowa również w rozporządzeniu 3911/92, doradza Komisji w sprawach wynikających ze wzajemnego uznawania ustaw ochronnych państw członkowskich, a w szczególności w sprawie poprawy procedur wprowadzonych przez dyrektywę (art. 17.). Komitet, składający się z reprezentantów państw członkowskich, pod przewodnictwem reprezentanta Komisji, opiniuje projekty przedkładane przez Komisję, prowadzi badania z własnej inicjatywy, albo na wniosek przedstawiciela państwa członkowskiego. Wiele inicjatyw wzmocnienia współpracy pochodzi jednak od instytucji zaangażowanych w ściganie przestępstw transgranicznych, jak Europol<sup>1</sup>.

Rozwój współpracy może więc być stymulowany z różnych stron. I mimo że formy współpracy przy zwróceniu dzieł sztuki i zabytków są określone w dyrektywie, to ich rozwój zależeć będzie od zacieśnienia współpracy w III filarze UE. Należy podkreślić, że wymiana informacji jest warunkiem, jeśli nie większej efektywności tej współpracy, to nawet samego wykorzystania form współpracy możliwych do zastosowania między państwami członkowskimi w wyniku implementacji dyrektywy.

<sup>1</sup> Dyrektywa 93/7 z 15 marca 1993 r. w sprawie zwrotu dóbr kultury wyprawdzonych niezgodnie z prawem z terytorium państwa członkowskiego, Dz. U. WE L 74, z 27.03.1993, s. 74, ze zm.

<sup>2</sup> Akt Rady z 26 lipca 1995 r. sporządzający Konwencję na podstawie art. K. 3 Traktatu o Unii Europejskiej, w sprawie ustanowienia Europejskiego Urzędu Policji (Konwencja o Europolu), 95/C 316/01, Konwencja z 18 grudnia 1997 r. o wzajemnej pomocy i współpracy pomiędzy administracjami celnymi (Konwencja Neapol II), Dz. U. WE. C 24, z 23.1.1998 r.

<sup>3</sup> Wspólnotowe bazy danych w sprawach celnych i rolnych. Mogą one być rozwijane przez dodatkowe moduły celne, zob. Konwencja z 26 lipca 1995 r. o wykorzystaniu technologii informatycznej dla potrzeb celnych (CIS), Dz. U. WE. C 316, 27.11.1995, s. 34. Ponadto narzędzia policyjne i śledcze przewiduje Układ z Schengen i jego konwencja wykonawcza z 1990 r., Dz. U. WE L 176 z 10.7.1999, s. 34.; Dz. U. WE L 239 z 22.9.2000, s. 19

<sup>4</sup> Zob. J. Goyder, *Treaties and EC Matters Part IV*, UCP 1993, vol. 2, nr 2, s. 389, a także por. Konwencję o wzajemnej pomocy w sprawach karnych między państwami członkowskimi Unii Europejskiej Dz. U. WE C 197 z 12.7.2000, s. 1

<sup>5</sup> Wencel D.: *Kontrola wywozu dóbr kultury w świetle ustawodawstwa Unii Europejskiej oraz przepisów polskich*, Monitor Prawa Celnego 1999, nr 3, s. 125

<sup>6</sup> COM (2000) 325 final

<sup>7</sup> COM (2000) 325 final, KOM (2005) 675 wersja ostateczna

<sup>8</sup> Zob. <http://www.europol.europa.eu/publications/SeriousCrimeOverviews/2004/OverviewFinancialCrime2004.pdf>



Nekropolia tebańska (Fot. autor)

MIROSLAW BARWIK

## STAROŻYTNI RABUSIE (10)

# Generał i skryba królewskiej nekropolii

**O**soba generała Pajancha, który pełnił też urząd arcykapłana tebańskiego Amona, jest zapewne jedną z najbardziej tajemniczych postaci egipskiej historii. Zachowało się tak niewiele oficjalnych dokumentów związanych z jego działalnością, że z konieczności korzystać musimy z nielicznych dokumentów prywatnych. To jednak zdecydowanie za mało, by ustalić choćby podstawowe fakty odnoszące się do jego osoby.

I tak nie wiadomo z całą pewnością, kiedy sprawował on arcykapłański urząd. Nie jest też znane jego pochodzenie, ani tym bardziej okoliczności wyniesienia na najwyższe stanowiska w państwie. Jedno jest jednak pewne – Pajanch był arcykapłanem Amona, a dodatkowo sprawował dowództwo nad armią Górnego Egiptu. Te dwie funkcje dawały mu nieograniczoną wprost władzę i czyniły zeń udzielnego władcę Górnego Egiptu, choć nigdy nie pokusił się on o sięgnięcie po koronę Egiptu, jak wcześniej uczynił to arcykapłan Herhor (nawet jeśli jego pretensje do korony miały czysto formalny charakter).

Idąc śladem swego poprzednika na arcykapłańskim tronie, Pajanch usilnie dążył do umocnienia swej władzy poprzez odbudowę ekonomicznych i politycznych fundamentów. Zapewne w ten sposób można wyjaśnić podjęcie przezeń kampanii wojennej mającej na celu odzyskanie Nubii – prowincji, która odpadła od Egiptu zaledwie kilka lat wcześniej. Brak

niestety jakichkolwiek oficjalnych źródeł informujących o przebiegu tej kampanii i można jedynie domyślać się, że zakończyła się ona kompletnym fiaskiem. Zapewne nie wiedzielibyśmy nawet, że doszło do jakichkolwiek działań na południu, gdyby nie zachowały się do naszych czasów listy z rodzinnego archiwum skryby Tutmosisa, który towarzyszył Pajanchowi w trakcie jego wyprawy nubijskiej.

Tutmosis był potomkiem znanej rodziny, która wydała kolejnych pisarzy królewskiej nekropolii, sprawujących swój urząd z ojca na syna, nieprzerwanie przez cały okres XX dynastii. Jej protoplastą był pisarz Amennacht, syn Ipuy, który rozpoczął karierę za panowania Ramzesa III. Tutmosis był w prostej linii jego prawnukiem. Dumę z racji swego pochodzenia wyraził najdobitniej w inskrypcji, jaką własną ręką wyrył na skałach w „Dolinie Orła”, na zachodnim brzegu Teb *Pisarz królewski z nekropolii – Tutmosis, syn pisarza królewskiego Chaembedze, syna pisa-*