

REGULACJA OBROTU ZABYTKAMI

Prawo wspólnotowe a konwencje międzynarodowe



Konwencje międzynarodowe, które podpisane zostały dla regulacji obrotu dziełami sztuki i zabytkami, mają na celu naprawę stanu powodowanego przez rynek nielegalnego obrotu. Przygotowują więc drogę dla skarg o zwrot bezprawnie sprzedanych lub wywiezionych za granicę dzieł sztuki i zabytków. Dla skuteczności skarg na forum międzynarodowym przeszkodą była: po pierwsze – terytorialność prawa własności i prawa publicznego poszczególnych państw, po drugie – zasada chroniąca pod pewnymi warunkami nabywcę w dobrej wierze. Problem ma taki zasięg, jak międzynarodowy rynek sztuki, więc doczekał się pewnych rozwiązań globalnych, przede wszystkim pod auspicjami UNESCO.

Rozwiązania Wspólnoty Europejskiej mają pierwszeństwo na terenie Wspólnoty i warto przyrzeć się, jak prawo wspólnotowe odnosi się do korzystania i współistnienia tych innych rozwiązań międzynarodowopravných.

Poza konwencją haską z 1954 r. o ochronie dóbr kulturalnych w razie konfliktu zbrojnego¹ istnieją dwie główne konwencje międzynarodowe w odpowiedzi na wyżej zasygnalizowane problemy rynku sztuki: konwencja paryska UNESCO z 1970 r. dotycząca środków zmierzających do zakazu i zapobiegania nielegalnemu przywozowi, wywozowi i przenoszeniu własności dóbr kultury² oraz konwencja rzymska UNIDROIT z 1995 r. o zwrocie w stosunkach międzynarodowych skradzionych i nielegalnie wywiezionych dóbr kultury³. Pierwsza wprowadziła wzory rozwiązań załatwiania skarg na drodze dyplomatycznej, wskazując na konieczność wyrównania posiadaczowi pozbawianemu posiadania, a druga przyznała prawo jednostkom do odzyskania dzieł na drodze sądowej, nakładając na posiadaczy wymóg starannego działania przy zakupie.

REGUŁY WSPÓLNOTOWE

We Wspólnocie Europejskiej, odnosząc się do problemów niekontrolowanego wypływu dóbr zabytkowych do innych państw członkowskich i poza Unię, ograniczono swobodę obrotu dziełami sztuki i zabytkami ze względu na budo-

wę jednolitego rynku wewnętrznego. Dyrektywa 93/7 EWG z 1993 r. w sprawie zwrotu dóbr kultury wyprowadzonych niezgodnie z prawem z terytorium państwa członkowskiego⁴ wymagała implementacji w porządkach prawnych państw członkowskich. Co do zasady kupno bądź wypożyczenie dzieł sztuki i zabytków (dóbr kultury) na terytorium państw członkowskich może mieć ten skutek, że dzieło powróci na terytorium państwa członkowskiego, jeśli obiekt był wywieziony z niego po 1 stycznia 1993 r. z naruszeniem prawa ochrony skarbów narodowych. Przy spełnieniu pewnych warunków przyznaje ona państwu, z którego obiekt był wywieziony, prawo żądania odzyskania go od posiadacza albo dzierżyciela w państwie, w którym obiekt został znaleziony (art. 5). Prawo to przysługuje tylko państwu członkowskiemu i dyrektywa nie daje bezpośrednio jednostkom prawa do wystąpienia o odzyskanie dzieła. Operuje też innymi ograniczeniami, jak terminy i zasięg przedmiotowy. Należałoby pamiętać, że dyrektywa ogólnie nie wymaga ustalania, czy dany obiekt należy do dziedzictwa kultury państwa członkowskiego występującego o zwrot.

Komisja Europejska brała udział jako obserwator przy projektowaniu konwencji UNIDROIT i wzięła pod uwagę jej tekst przy formułowaniu dyrektywy 93/7⁵. Dążenie do jak najdalej posuniętej pragmatyki było wspólnym celem projektodawców konwencji i dyrektywy. Konwencja uznawała też możliwość po-

stępowania wybranych państw jej sygnatariuszy według własnych reguł, jeżeli chodzi o prawo organizacji integracji gospodarczej lub instytucji regionalnych (art. 13. ust. 3. konwencji). Jednocześnie traktat o utworzeniu Wspólnoty Europejskiej nie zezwala na stosowanie do okoliczności objętych prawem wspólnotowym innych norm niż przez to prawo przewidziane.

Z drugiej strony Wspólnota Europejska nie zdecydowała się przyjąć konwencji UNIDROIT jako ochronnych ram prawnych regulacji rynku sztuki, przede wszystkim ze względów chronologii tworzenia rynku wewnętrznego. Należy pamiętać, że dyrektywa została wprowadzona w tandemie wraz z rozporządzeniem nr 3911/92 EWG dotyczącym wywozu dóbr kultury⁶ poza Unię, w założeniu od 1993 r. Wówczas konwencja UNIDROIT była w stadium projektów.

KONWENCJA UNESCO

Poszczególne państwa członkowskie mogą przystępować do konwencji międzynarodowych, o ile nie narażają na uszczerbek realizacji zobowiązań powstałych na gruncie prawa wspólnotowego. Jakikolwiek postanowienia umów międzynarodowych sprzeczne z prawem wspólnotowym nie obowiązują w relacjach państwo członkowskie – Wspólnota, inne państwo członkowskie i państwo trzecie. Komisja zalecała nawet państwom członkowskim przystąpienie do konwencji UNESCO (1970), wcześniej biorąc udział jako obserwator w pracach komitetu, który przygotował jej projekt⁷. W odpowiedzi na wejście w życie tej konwencji Parlament Europejski wydał rezolucję z 13 maja 1974 r. o środkach ochrony europejskiego dziedzictwa kultury.

Konwencja UNESCO nie mogła być jednak w kontekście zakończenia budowy rynku wewnętrznego środkiem gwarantującym bezpieczeństwo dla dziedzictwa kultury w państwach członkowskich. Jest w większości zbiorem zaleceń,

wymagających bardziej skomplikowanej drogi do prawa wewnętrznego. Poza tym konwencja promuje rozwiązania opierające się albo na kontrolach przywozowych, albo na samoregulacji. Stąd zrozumiałe trudności we wprowadzeniu jednolitych kontroli przywozu zabytków do Wspólnoty, gdyż państwa członkowskie chronią, pomijając interwencję w sprawie Iraku (rozporządzenie nr 1210/2003 WE dotyczące ograniczeń w stosunkach gospodarczych i finansowych z Irakiem)⁸ przede wszystkim narodowe zasoby zabytkowe. Samoregulacja rynku sztuki adresowana jest do podmiotów handlu oraz muzeów i kodeksy praktyki nie są stanowione przez państwa ani Wspólnotę.

W rzeczywistości wiele państw europejskich przyjęło już konwencję UNESCO. Wśród nich są państwa południowe, ale też Szwajcaria (2003 r.), Szwecja (2003 r.), Wielka Brytania (2002 r.), Dania (2003 r.), Francja (1997 r.). Trudno jednoznacznie ocenić, jak wiele rozwiązań implementowano w przepisach krajowych, gdyż samo złożenie dokumentów ratyfikacyjnych pozwala jedynie na stwierdzenie, że państwa mają ustawodawstwo zgodne z jej *duchem*. Konwencja UNESCO nie przewiduje ratyfikowania jej inaczej niż w całości, ale nie zawiera postanowień o wykluczeniu zastrzeżeń. Działanie domniemań kryje różne krajowe rozwiązania szczegółowe bądź ich brak. Polska ratyfikowała konwencję w 1974 r., ale wiele postanowień konwencyjnych nie ma odzwierciedlenia w przepisach prawa.

KONWENCJA UNIDROIT

W przypadku konwencji UNIDROIT Parlament Europejski zalecił Komisji zbadanie możliwości przystąpienia do konwencji przez Wspólnotę albo Unię. Kompetencja Wspólnoty do zawierania umów międzynarodowych w sprawach z dziedziny kultury w zakresie art. 151. traktatu o WE jest problematyczna, gdyż kompetencje w tych sprawach należą do państw członkowskich. Nie wyklucza to zawarcia przez Wspólnotę umowy na podstawie innych postanowień traktatu.

Konwencja UNIDROIT zakłada w klauzulach końcowych komplementarność wobec konwencji UNESCO 1970.

Klauzule te, zwyczajowo spotykane w konwencjach prawa prywatnego, to zwłaszcza art. 13. ust. 1., na podstawie którego państwa-strony są nadal związane międzynarodowymi aktami prawnymi regulującymi sprawy z tego samego zakresu (chyba że wymagają one złożenia przez państwo oświadczenia przeciwnej treści).

Tak więc nacisk położony w konwencji UNESCO na obiekty skradzione znajduje kontynuację w dychotomii klas obiektów i różnych grup norm mających do nich zastosowanie. Dobra skradzione są zwracane również na żądanie jednostek. Konwencja przyznała osobiste uprawnienie do uzyskania zwrotu obiektu skradzionego, podczas gdy dyrektywa 93/7 EWG przyznaje tylko państwom prawo do wystąpienia o uzyskanie zwrotu obiektu. Według konwencji zwrot skradzionych obiektów nakazany jest niezależnie czy zostały wywiezione legalnie, czy nielegalnie, a dyrektywa nie zajmuje się legalnym przemieszczeniem, nawet po niezgodnym z prawem nabyciu⁹.

Mimo że pewne rozwiązania dyrektywy wspólnotowej i konwencji UNIDROIT są podobne, to konwencja pozwala na wysuwanie roszczeń o zwrot dóbr, gdziekolwiek by nie były skradzione. Dyrektywa ma zastosowanie tylko między państwami członkowskimi i w odniesieniu do wywozu oraz przywozu mających miejsce na terytorium Wspólnoty. W konwencji UNIDROIT przyjęto zdecydowany środek utrudniający handel wykopaliskami. Kradzież w rozumieniu konwencji obejmuje też, zgodnie z art. 3. ust. 2 obiekty wykopane nielegalnie albo wykopane legalnie i zatrzymane bezprawnie.

Podobnie jak w dyrektywie wspólnotowej tylko państwa mogą domagać się zwrotu obiektów nielegalnie wywiezionych. Co prawda, nawet na gruncie dyrektywy EWG w przypadku sporu o zwrot obiektu nielegalnie wywiezionego istnieje ryzyko pewnej dyskrekcji sądu przy podjęciu decyzji o zwrocie, w szczególności przy ustalaniu czy chodzi o *skarby narodowe i nielegalne przemieszczenie*, to wyraźnie inaczej konwencja wymaga udowodnienia wagi obiektu nielegalnie wywiezionego, dla kultury państwa występującego o zwrot, zanim zwrot może nastąpić (art. 5. ust. 3.).

Korzystniejsze dla podmiotu poszukującego zwrotu jest postanowienie konwencji UNIDROIT nakładające za-

wsze na posiadacza obiektu starania o udowodnienie należytej staranności przy nabyciu. W razie nieudanej próby, nie może on domagać się wypłaty odszkodowania. Podobne rozwiązanie przewidziała konwencja UNESCO. O tym, na kim spoczywa ciężar dowodu decyduje, według dyrektywy EWG, prawo państwa członkowskiego, do którego zostało skierowane wystąpienie o zwrot (art. 9.).

Zamiarem projektodawców konwencji UNIDROIT było wprowadzenie konkretnych rozwiązań czysto *technicznych*, lecz pewnym szczególnie, w porównaniu z dyrektywą wspólnotową, aspektem jest mniejsza neutralność zapisów, zwłaszcza w odniesieniu do takich pojęć, jak *dziedzictwo kultury i istotne znaczenie kulturalne dla państwa występującego z prośbą*. Trudnością w przyjęciu konwencji UNIDROIT może być zasada *wszystko albo nic*, gdyż konwencja pozwala tylko na przyjęcie jej w całości, a to może wpłynąć na decyzje w wielu państwach.

Mimo podobieństw dyrektywy EWG i konwencji UNIDROIT, zaletą konwencji, wraz z konwencją UNESCO, jest zasięg, nie ograniczony do żadnego regionu ani organizacji, do zwrotu obiektów nie tylko z terytoriów państw członkowskich, ale z państw, które ratyfikowały konwencję. Łatwo wyobrazić sobie sytuację, gdy obiekt wypożyczony z terytorium Wspólnoty za granicę do kraju trzeciego strony konwencji zostanie poddany procedurze zwrotu do innego kraju, który również ratyfikował konwencję. Podobne skutki mogą więc przemawiać na rzecz kolejnych ratyfikacji konwencji wśród państw członkowskich. ■

PRZYPISY

¹ Dz. U. z 1957 r. nr 46, poz. 212

² Dz. U. z 1974 r. Nr 20, poz. 106

³ 34 I. L. M. 1322. Zob. W. Kowalski: *Konwencja UNIDROIT o skradzionych lub nielegalnie wywiezionych dobrach kultury*, Studia i Materiały 102, Warszawa 1996

⁴ Dz. U. WE L 74, 27.03.1993, s. 74 ze zm.

⁵ M. Frigo: *The Proposed EEC Council Directive on the Return of Unlawfully Exported Cultural Objects*, IJCP 1993, vol. 2, s. 77; T. Von Plehwe, *Free Movement of Cultural Goods*, ELR 1995, vol. 4, s. 437

⁶ Dz. U. WE L 395, 31.12.1992, s. 1

⁷ Odpowiedź Komisji na zapytanie nr 56 Mr Simmonds (H-16/87), *Debates of European Parliament* Nr 2-351/176 z 8.4.1987 r.

⁸ Dz. U. UE L 169, 08.07.2003, s. 6

⁹ K. Siehr: *The Protection of Cultural Heritage and International Commerce*, IJCP 1997, vol. 6, nr 2, s. 308