

lub poszukiwanych i częściowo już to robią. W sprawie pozyskiwania tych materiałów również oczekujemy na pomoc wyspecjalizowanych instytucji.

Drugą, lecz równie ważną sprawą jest brak precyzyjnych regulacji prawnych przy odprawie warunkowej. Dotyczy to przedmiotów przywożonych do Polski w celu konserwacji lub renowacji. Jest zdumiewające, że Rozporządzenie Ministra Kultury z dnia 19 kwietnia 2004 r. w sprawie wywozu zabytków i przedmiotów o cechach zabytków za granicę pominęło tę kwestię, przez co Straż Graniczna miała sporo kłopotów, zwłaszcza z odprawami dużych transportów mebli przywożonych do Polski w celu renowacji lub konserwacji.

Ministerstwo Kultury jeszcze w połowie 2005 r. stało na stanowisku, że od czasu wejścia Polski do UE straciły ważność przepisy o czasowej odprawie wwożonych na terytorium Polski przedmiotów zabytkowych na podstawie zaświadczeń służb konserwatorskich. Według ministerstwa przywóz i wywóz przedmiotów zabytkowych do Polski w celu konserwacji lub renowacji może odbywać się obecnie na podstawie umów handlowych, zdjęć, dokumentów ubezpieczeniowych itd., bez konieczności wydawania zaświadczenia (zezwoleń na wywóz) służb konserwatorskich. Ministerstwo twierdziło, że sytuacja taka jest przejściowa, do czasu nowelizacji ustawy z 2003 r. o ochronie zabytków. Według planowanej nowelizacji przywóz zabytków do renowacji z terenu UE, i ich późniejszy wywóz, odbywał się będzie, jak poprzednio, na podstawie zaświadczeń służb konserwatorskich.

Ponieważ – co oczywiste – funkcjonariusze SG nie mają odpowiednich kwalifikacji do oceny przedmiotów zabytkowych w połowie 2005 r. uznano, że nadal wymagana będzie przy ich przewozie przez granicę fachowa opinia służb konserwatorskich, co powodowało protesty przewoźników, osób zainteresowanych oraz... interwencję wiceministra kultury.

Straż Graniczna, podobnie jak Służba Celna, podtrzymała jednak swoje stanowisko, uznając, że z powodu błędnych przepisów nie można narażać na szwank interesu publicznego. ■

WOJCIECH PACZUSKI

ZWALCZANIE NIELEGALNEGO HANDLU DOBRAMI KULTURY W UNII EUROPEJSKIEJ

Dziela sztuki i zabytki postrzegane jako przedmioty podatne na spekulacje, fałszerstwa, a także nielegalny wywóz i kradzieże są towarami podlegającymi w Unii Europejskiej regulacji prawnej w dwóch wymiarach.

Istniejące wspólnotowe akty prawne dotyczące obrotu dziełami sztuki i zabytkami (dobrami kultury – według terminologii wspólnotowej), tj. rozporządzenie Rady nr 3911/92 EWG¹ i dyrektywa Rady nr 93/7/EWG² miały na celu raczej wprowadzenie obowiązków dla wywozających i kupujących na unijnym rynku wewnętrznym niż określanie i ściganie przestępstw nielegalnego handlu. Odsyłały one³ do postanowień wspólnotowych o współpracy między państwami członkowskimi dotyczącej spraw celnych i rolnych, określonej w rozporządzeniu nr 515/97 WE⁴, jako metody realizacji celu ochrony dóbr kultury. Przepisy dyrektywy podały definicję niezgodnego z prawem przemieszczenia dobra kultury, które może podlegać zwrotowi, tj. wyprowadzenie z terytorium państwa członkowskiego z naruszeniem jego zasad ochrony narodowych dóbr kultury lub z naruszeniem rozporządzenia nr 3911/92. Nie jest to definicja nowego przestępstwa, lecz środek niezbędny w innej niż karna procedurze, która umożliwi zasądzenie zwrotu przedmiotu do wnioskujące-

go państwa członkowskiego i tym samym nie jest nowym typem czynu przestępczego jednolitym w prawie państw członkowskich. Dodatkowo rozdzielenie spraw przestępstw od spraw zwrotu zabytków dyrektywa odzwierciedla deklarując, że nie narusza wszczęcia jakiegokolwiek postępowania karnego, zgodnie z prawem krajowym państw członkowskich, przez wnioskujące państwo członkowskie i/lub właściciela dobra kultury, które skradziono⁵. Podobnie przepisy karne, do których wprowadzenia zobowiązuje rozporządzenie o wywozie, są częścią składową systemów prawnych państw członkowskich, a nie wyodrębnioną płaszczyzną prawną w Unii Europejskiej.

Definicji przestępstwa nielegalnego handlu dobrami kultury nie formułuje żaden akt prawny wspólnotowy ani mieszczący się w dorobku prawnym Unii, brak też wytycznych do jej wprowadzenia do prawa państw członkowskich, jak też uchwał, zaleceń i deklaracji Rady Europejskiej. Rozporządzenie o wywozie dóbr kultury i dyrektywa o zwrocie nie są instrumentami zwalczania nielegalnego handlu dziełami sztuki⁶. Z filozofii dotychczasowych przepisów zarówno wspólnotowych, krajowych jak i międzynarodowych i proble-

mów międzynarodowego obrotu dziełami sztuki, można ogólnie przyjąć, że nielegalny handel dziełami sztuki oznacza obrót obiektami skradzionymi bądź wywiezionymi za granicę z naruszeniem przepisów krajowych lub międzynarodowych. Nie jest to prawne rozumienie pojęcia nielegalnego handlu, ale opisowe.

Co więcej, pojęcia związane z przestępstwami nie są ujednolicone, z nielicznymi wyjątkami jak terroryzm, w prawie ponadnarodowym obowiązującym państwa członkowskie. Niejednakowe pojęcia prawne paserstwa w reżimach prawnych państw wpływają w znaczącym stopniu na skuteczność nowych strategii i działań podjętych dla zwalczania przestępczości w dziedzinie obrotu dobrami kultury, czyli naruszeń prawa krajowego regulującego obrót dziełami sztuki i zabytkami.

Konwencja z 18 grudnia 1997 r. o wzajemnej pomocy i współpracy pomiędzy administracjami celnymi, tzw. Konwencja Neapol II⁷, rozumie naruszenia krajowych przepisów celnych jako m. in. naruszenia przepisów dotyczących obrotu towarowego, a mieszczących się w zakresie art. 30. TWE, w tym o skarbach narodowych o wartości artystycznej, historycznej lub archeologicznej. Przewiduje konkretne formy współpracy takie, jak: pościg, nadzór transgraniczny, dostawy kontrolowane, dochodzenie tajne i wspólne specjalne ekipy śledcze. Konwencja, upoważniając państwa do rozwijania współpracy organów celnych, stosuje się również do zakresu zadań innych organów ścigania, które mają odpowiednie uprawnienia do podjęcia działań na jej podstawie.

Zintegrowane podejście do zwalczania przestępczości wynika nie tylko z różnic w prawie państw członkowskich, ale i celowej strategii⁸, włączenia w obszarze wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w tzw. III filarze Unii Europejskiej, poza współpracą celną, bliskiej i wydajnej wielostronnej współpracy między służbami celnymi i innymi organizacjami przestrzegania prawa, jak również innymi instytucjami i agencjami UE, np. OLAF (zwalczanie oszustw finansowych przeciwko Wspólnocie Europejskiej), Europol (zwalczanie przestępczości zorganizowanej i współpraca poli-

cyjna) i Eurojust (koordynacja działań prokuratur krajowych w postępowaniach śledczych i pomoc prawna).

Znając problemy organów ścigania, jakie stwarza natura międzynarodowego obrotu dziełami sztuki, czyli brak informowania w innych państwach o zawartości rejestrów zabytków, korzystania z wykazów dzieł skradzionych bądź objętych zakazem wywozu, przepisy wspólnotowe dotyczące wywozu i zwrotu dóbr kultury wskazywały⁹ na użyteczność wspólnotowych baz danych powstałych w sprawach celnych i rolnych oraz możliwość ich wykorzystania do oceny zatrzymanych podejrzanych przedmiotów bądź osób i profilowania ryzyka, oceny zagrożeń, wyboru celów kontrolnych. System Informacji Celnej (CIS) zbudowany w ramach zadań wspólnotowych¹⁰ stał się cennym narzędziem ściślejszej współpracy służb celnych państw członkowskich, która realizowana jest nie tylko w ramach przepisów wspólnotowych, ale tworzenia obszaru bezpieczeństwa, wolności i sprawiedliwości¹¹. Na mocy konwencji z 26 lipca 1995 r. o wykorzystaniu technologii informatycznej na potrzeby celne (CIS)¹², państwa członkowskie mogą dostarczać do bazy CIS w ramach trzeciego filaru informacje do modułu (FIDE) rejestru celnego dotyczącego osób fizycznych bądź prawnych, które dopuściły się, bądź w sprawach, w których prowadzone jest śledztwo na okoliczność dopuszczenia się poważnych naruszeń ustawodawstwa celnego.

Bazy te ułatwią wymianę i rozpowszechnianie informacji w celu zapobiegania i wykrywania naruszeń praw krajowych oraz składanie wniosków o podjęcie działań. Według wspólnego działania ogłoszonego przez Radę Europejską, która pełni stymulującą rolę w określaniu strategicznych kierunków i programowaniu przyszłego działania w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, służby celne, policja i inne organy przestrzegania prawa państw członkowskich w możliwie największym stopniu powinny wzmacniać wzajemną wymianę dostępnych informacji oraz danych wywiadowczych, zarówno na szczeblu krajowym i międzynarodowym, jak i Unii Europejskiej, obejmując insty-

tucje Unii Europejskiej i instytucje międzynarodowe¹³. Wspólne wskaźniki ryzyka i profile stanowiąc mogą kluczowy element lepszej kontroli w walce z nielegalnym handlem towarami. W tym kontekście Komisja wnioskuje o konieczności umożliwienia Europolowi dostępu do CIS¹⁴. Z propozycji zbudowania unijnej bazy danych dzieł sztuki i zabytków skradzionych aktualny jest zmodyfikowany cel, tj. system połączonych krajowych baz danych¹⁵.

Wprowadzenie kontroli na granicach zewnętrznych przy zniesieniu wewnętrznych skutkowało legislacyjnymi ramami, które w obliczu rosnącej skali przestępstw oraz międzynarodowych powiązań grup przestępczych, inicjują współpracę organów ścigania na podstawie wspólnych norm zobowiązujących i upoważniających państwa do współpracy operacyjnej policji. W układzie z Schengen i jego konwencji wykonawczej z 1990 r.¹⁶ obejmuje ona takie formy, jak: pościg i obserwacja transgraniczna, przekazywanie informacji, oddelegowanie oficerów łącznikowych¹⁷. Niezbędne wprowadzenie i utrzymanie wspólnego systemu informacyjnego, czyli Systemu Informacyjnego Schengen (obecnie SIS II), bezpośredniej łączności pomiędzy policją i służbami celnymi państw członkowskich, pozwoliło na wymianę w nowych technologiach (łączność komputerowa) danych nt. szczególnych kategorii osób. Charakter pracy policji wymaga tworzenia centralnych krajowych punktów kontaktowych, które powinny zjednoczyć, najlepiej w jednym biurze, krajowe jednostki Europolu, biura Sirene (obsługa SIS), władze celne, krajowe biura centralne Interpolu i przedstawiciele władz sądowych. Nadzwyczaj skuteczne okazały się np. stałe centra współpracy, jednocząc wszystkich zainteresowanych po obu stronach granicy, a także oceniono jako skuteczne oddelegowanie oficerów łącznikowych¹⁸. We współpracy transgranicznej nacisk położono na praktyczne wdrożenie nowych form współpracy takich, jak: poprawa współpracy operacyjnej, rozważenie stworzenia stałego wydziału koordynacji operacyjnej, który wspomógł wspólne operacje celne, tak by zapewnić działanie zinstytucjonalizowane na podstawie współpracy między służbami celnymi, policją i innymi ważnymi agendami.¹⁹

Przegląd przeszkód, jakie stoją przed organami ścigania państw członkowskich w zwalczaniu przestępczości przeciwko zabytkom przeprowadzony przez Komisję wskazał na duże różnice prawne w regulacjach krajowych, utrudnione przedstawienie dowodu i znaczące zyski płynące z nielegalnych transakcji. Czynniki te powodują wzrost nielegalnego obrotu, a zaangażowanie zorganizowanej przestępczości zdaje się te tezy potwierdzać. Jednocześnie te determinanty nielegalnego obrotu ogniskują rozwój działań w reakcji organów ścigania, rozumianych szeroko jako organy policyjne, celne i służby graniczne.

Komisja Europejska utrzymuje, że rozwiązanie problemów zwalczania nielegalnego handlu dziełami sztuki widzi we współpracy policji, nie uwzględniając zmiany prawa wtórne. Z punktu widzenia skuteczności działań ich „inter-operacyjność” uwzględniająca zacieśnienie współpracy policyjnej i celnej w Unii Europejskiej, wymaga w ocenie Komisji podejmowania działań równocześnie na trzech poziomach: operacyjnym, decyzyjnym, ale i ustawodawczym²⁰. Konwencja o wzajemnej pomocy w sprawach karnych między państwami członkowskimi Unii Europejskiej²¹ upraszcza ogólne procedury współpracy sądowej oraz ułatwia współpracę dotyczącą specjalnych technik śledczych stosowanych przez policję, gdyż wymagają one zwykle uprzedniego upoważnienia władz sądowych zgodnie z krajowymi procedurami karnymi. Do wykorzystania przez organy ścigania pozostaje europejski nakaz aresztowania, który zgodnie z postanowieniami decyzji ramowej z 13 czerwca 2002 r.²² dotyczy m. in. nielegalnego handlu dobrami kultury. Decyzja ramowa Rady z 22 lipca 2003 r. w sprawie wykonania w Unii Europejskiej postanowień o zabezpieczeniu mienia i środków dowodowych, która ma zastosowanie w odniesieniu do postanowień wydanych przez organ sądowy innego państwa członkowskiego w celu zabezpieczenia dowodów lub wynikającej z dalszego postępowania konfiskaty mienia wymienia m. in.

przestępstwa nielegalnego handlu dobrami kultury.

W dziedzinie zapobiegania przestępczości konieczne są działania prowadzące do tego, by produkty i usługi były mniej podatne na działania przestępcze, jak uważa Komisja UE²³. Jednym z zaproponowanych sposobów jest oznaczanie dzieł sztuki i zabytków. Idea towarzyszącej karty potwierdzającej status obiektów pojawiła się w 1977 r., po zleceniu przez Komisję studium o zwalczaniu kradzieży i nielegalnego handlu dziełami sztuki. Propozycja „karty identyfikacyjnej” upadła, gdyż niektóre państwa członkowskie zgłosiły wątpliwości co do zakresu działania systemu oznaczania, w szczególności relacji do systemu obsługiwanego przez Interpol. Standardowy dokument zawierający informację o rodzaju i charakterystyce obiektu przemieszczonego niezgodnie z prawem, dotyczącą szczególnie wartościowych obiektów proponowano włączyć do systemów SIS II i CIS²⁴. Ostatnio prace te odżyły, z poparciem Komisji.²⁵ Przy okazji zlecone zostały prace nad europejskim kodeksem postępowania dla profesjonalistów i pośredników, wzorem Unesco, która postrzega tego typu nienormatywne kodeksy jako ważne narzędzie zwalczania nielegalnego handlu dobrami kultury.

Po analizie koniecznych działań w zwalczaniu nielegalnego handlu dobrami kultury Komisja wyraziła potrzebę rozważenia przez państwa członkowskie konieczności harmonizacji prawa karnego w dziedzinie zwalczania przestępczości przeciwko zabytkom²⁶. W zakresie organizacji działań na granicy doświadczenia wskazują raczej na potrzebę zwiększania zdolności operacyjnych współpracy z władzami sądowymi państw członkowskich w dotychczasowych ramach prawnych²⁷. Należy również podkreślać znaczenie współpracy międzynarodowej ze wszystkimi zaangażowanymi podmiotami, jak np. Interpol oraz zacieśnienie współpracy między służbami celnymi, policją, innymi wyspecjalizowanymi organami ścigania, organami sądowymi, organami do spraw kultury lub innymi właściwymi podmiotami, np. w sektorze prywatnym.²⁸

Zagadnienia zwalczania nielegalnego handlu dobrami kultury mogą nabrać nowego tempa po wejściu w życie Traktatu Konstytucyjnego, gdyż zdaniem Komisji, jednym z jego najważniejszych aspektów jest zniesienie struktury Unii w formie filarów i rozszerzenie metody regulacji wspólnotowej, czyli innego rodzaju odpowiedzialności państw członkowskich niż w III filarze, na cały obszar wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości.²⁹ ■

PRZYPISY

- ¹ Dz. U. WE. L 395, 31.12.1992 ze zm.
- ² Dz. U. WE. L 74 of 27.03.1993 ze zm.
- ³ Artykuł 6. rozporządzenia
- ⁴ Rozporządzenie Rady (WE) nr 515/97 z dnia 13 marca 1997 r. w sprawie wzajemnej pomocy między organami administracyjnymi Państw Członkowskich i współpracy między Państwami Członkowskimi a Komisją w celu zapewnienia prawidłowego stosowania przepisów prawa celnego i rolnego, Dz. U. WE L 82 z 22.3.1997, str. 1
- ⁵ Artykuł 15
- ⁶ Por. podobną ocenę Komisji, KOM (2005) 675 wersja ostateczna, pkt 2. akapit 4
- ⁷ Dz. U. WE. C 24, 23.1.1998 r.
- ⁸ Rezolucja Rady z dnia 2.10.2003 r. dotycząca strategii na rzecz współpracy celnej, Dz. U. UE. C 247, 15.10.2003 r., pkt 6.
- ⁹ Artykuł 6. rozporządzenia nr 3911/92
- ¹⁰ Artykuł 23. rozporządzenia nr 515/97
- ¹¹ Zgodnie z art. 29 Traktatu o UE
- ¹² Dz. U. WE. C 316, 27.11.1995, s. 34
- ¹³ Wspólne działanie z dnia 9 czerwca 1997 r. przyjęte przez Radę na podstawie art. K. 3 Traktatu o Unii Europejskiej, dotyczące poprawy kryteriów ustalania celów, metod selekcji itp. oraz zbierania informacji celnych i policyjnych (97/372/WSISW), art. 6
- ¹⁴ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wzmocnienia współpracy policyjnej i celnej w Unii Europejskiej. I. Sprawozdanie z osiągnięć od czasu wejścia w życie traktatu z Amsterdamu II. Propozycje ulepszeń, COM (2004) 0376 końcowy
- ¹⁵ D. Declerck: *Europol and the Fight against Cultural Property Crime*. w: Międzynarodowa współpraca służb policyjnych, granicznych i celnych w zwalczaniu przestępczości przeciwko zabytkom. Red. M. Karpowicz, P. Ogrodzki, Szczytno 2005, s. 57
- ¹⁶ Dz. U. WE L 176 z 10.7.1999, s. 34.; Dz. U. WE L 239 z 22.9.2000, s. 19
- ¹⁷ Art. 39 – 47
- ¹⁸ Artykuł 47. konwencji z Schengen. Zob. COM (2004) 0376 końcowy
- ¹⁹ Rezolucja Rady z dnia 2.10.2003 r. dotycząca strategii na rzecz współpracy celnej, pkt 1 b)
- ²⁰ Komunikat Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego Obszar Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości: bilans programu z Tampere i przyszłe kierunki działania, SEC (2004) 680 i SEC (2004) 693, pkt 2.11
- ²¹ Dz. U. WE C 197 z 12.7.2000, s. 1
- ²² Decyzja w sprawie europejskiego nakazu aresztowania i procedury wydawania osób między państwami członkowskimi (2002/584/WSISW)
- ²³ SEC (2004) 680 et SEC (2004) 693
- ²⁴ Propozycja Parlamentu Europejskiego. C5-0509/2000. 2000/2246 (COS), pkt 12 e
- ²⁵ KOM (2005) 675 wersja ostateczna
- ²⁶ Forum UE w zwalczaniu przestępczości zorganizowanej. Seminarium poświęcone nielegalnemu handlowi dobrami kultury: pierwsze z dnia 17 i 18.05.2001 r., drugie z dnia 9.12.2002 r., JAI/B/2 AM D (2003) 832, zob. http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/crime/doc_crime_intro_en.htm
- ²⁷ Rezolucja Rady z dnia 2.10.2003 r. dotycząca strategii na rzecz współpracy celnej
- ²⁸ Forum UE w zwalczaniu przestępczości zorganizowanej
- ²⁹ KOM (2003) 548 wersja ostateczna z dnia 17.09.2003 r.