

Zakres ekstraterytorialny prawa krajowego regulującego obrót dziełami sztuki i zabytkami

OK

onstrukcja rynku wewnętrznego, godząc sprzeczne interesy wolnego przepływu dóbr kultury i ochrony tych dóbr, pozwoliła Wspólnocie na przyjęcie skutków domniemania o zniesionych przeszkodach w wewnątrz-wspólnotowym handlu, tkwiących w prawie państw członkowskich. Prawo europejskie dopuszcza ustawy reglamentujące dostęp niektórych dóbr do rynku i państwa członkowskie mają je wzajemnie uznawać. Poza tym, że urynkowanie towarów w jednym z państw członkowskich powoduje, że mogą one być swobodnie wywożone, przywożone i przewożone na terytorium innych państw członkowskich, omawiany aspekt wzajemnego uznawania ustaw państw członków Unii Europejskiej to ograniczenie albo wycofanie przedmiotów z obiegu gospodarczego w myśl ochrony narodowego dziedzictwa kultury. Na podstawie systemu UE zwalczającego nielegalny handel dziełami sztuki i przedmiotami zabytkowymi składa się w Dyrektywie 93/7¹ roszczenie państwa członkowskiego wnoszone przed sąd innego państwa członkowskiego o zwrot nielegalnie wywiezionych dóbr kultury, a w Rozporządzeniu 3911/92² jednolite wspólnotowe i odnoszące się do takich samych dóbr kultury pozwolenia na ich wywóz ze Wspólnoty wydawane przez właściwe państwo członkowskie. Państwo członkowskie może liczyć na to, że zarzucając kontrole celne na granicach wewnątrz Wspólnoty³, inne państwa członkowskie będą asystować w kontroli wywozu jego dóbr kultury do krajów trzecich.

Definicja dzieł sztuki i przedmiotów zabytkowych jest w Rozporządzeniu szeroka i pozwala na znacznie szerszy zasięg kontroli niż istniał do czasu obowiązywania Rozporządzenia w niektórych państwach, np. w Wielkiej Brytanii. Ten zasięg daje państwu członkowskiemu możliwość wysuwania roszczeń na podstawie własnego prawa o zwrot dóbr kultury nielegalnie wywiezionych z jego terytorium⁴. Inną sprawą jest, czy system funkcjonuje w ten sam sposób we wszystkich państwach członkowskich. Rozporządzenie nakazuje państwom członkowskim w razie wątpliwości sprawdzić, czy przedmiot, który ma być wywieziony, jest tam ulokowany „legalnie”. Można się spodziewać, że władze, poproszone o wydanie pozwolenia, będą się odwoływać do przepisów kraju pochodzenia obiektu, by ustalić znaczenie „skarbow narodowych” tamtego kraju i ustalić, czy są ulokowane legalnie w ich kraju. Można powiedzieć na pewno, że trudności powstaną w przypadku znalezisk archeologicznych. Ale też państwa członkowskie powinny konsultować, jak można było zauważyć w działaniach Wielkiej Brytanii i Holandii, status prawny przedmiotu objętego podaniem o pozwolenie wywozowe i prosić o nadesłanie dokumentów z państwa pochodzenia albo tylko informować o podaniach. Praktyka pokazała małą skuteczność tych przepisów⁵, które nie powstrzymały przed nieodrzcucaniem podań, jeśli nie nadeszły dowody o ulokowaniu „legalnie”, z powodu małego zainteresowania tymi działaniami. Natomiast Francja

i Włochy wprowadziły zasadę wcześniejszego wnioskowania do innych państw członkowskich i dokument towarzyszący przedmiotom zabytkowym, wprowadzając nowy ciężar na wywoźcych i administrację, ale w ten sposób pewniej asekurując kontrole wywozowe innych państw członkowskich.

Państwo członkowskie wydaje jak dawniej pozwolenia na wywóz dóbr kultury do państw trzecich, jeżeli limity krajowe są poniżej limitów Wspólnoty (określonych w Aneksie Rozporządzenia) i samodzielnie reglamentuje zgodnie z art. 30 Traktatu o WE wywóz do krajów UE⁶. Nie może jednak liczyć na to, że inne państwa członkowskie będą przestrzegać kontroli, której zakres jest szerszy niż wspólnotowy, co z punktu widzenia państw o bardziej restrykcyjnej kontroli, jak Grecja, Francja, Szwecja, Włochy i podobnie Polska, oznacza ryzyko nieobjęcia rzeczy cennych dla dziedzictwa poszczególnych narodów właściwym zasięgiem ochrony. To, że państwa nie przestrzegają obcej kontroli wywozowej, jest zgodne z ustaloną dawniej zasadą, że prawo publiczne i karna ma moc tylko w granicach państwa, które je ustanowiło.

Zarazem Dyrektywa wprowadziła nowy porządek, w którym roszczenie o zwrot dóbr kultury, przysługujące państwom (i tylko) członkowskim, ma charakter wspólnotowy, ale jego zakres w dużym stopniu zależy od ustawodawstwa państwa członkowskiego. Przyznaje w ten sposób skuteczność krajowego prawa ochrony zabytków przed wywo-

zem we wszystkich państwach UE i Europejskiego Obszaru Gospodarczego⁷. Zgodnie z tym, co oznacza nielegalne przemieszczenie, państwo może dochodzić swoich praw wskutek naruszenia przepisów o ochronie skarbów narodowych albo przekroczenia okresu legalnego czasowego wywiezienia lub jakichkolwiek warunków takiego wywozu (np. złamanie warunków wypożyczenia czy użyczenia). Państwo członkowskie może nawet domagać się zwrotu „objektów o znaczeniu kulturalnym”, które nie należą do dziedzictwa narodowego, jeżeli mieszczą się w 14 kategoriach Aneksu i zgodnie z ogólną zasadą Dyrektywy, znalazły się „legalnie” na jego terytorium 1 stycznia 1993 r. lub po tym dniu i były uważane tam za „skarby narodowe”.

Najogólniej rzecz biorąc za skarby narodowe można uznać przedmioty chronione prawnie w ramach ochrony zabytków, pamiętając o tym, że prawo wspólnotowe uznaje zgodnie z art. 30 Traktatu o WE tylko ochronę skarbów narodowych. System dotyczy też dóbr kultury w rękach prywatnych. Prawo wspólnotowe nie określiło, jak należy rozumieć przynależność do narodowego dziedzictwa kulturalnego państw członkowskich. Studia porównawcze i doświadczenia z międzynarodowymi konwencjami zajmującymi się ochroną dóbr kultury pokazały, że praktycznie nie jest możliwe znalezienie jednolitej i mającej zastosowanie międzynarodowej definicji „skarbów narodowych”. Rozporządzenie nie podało tej definicji, ani Dyrektywa, jak również Sąd Europejski nie miał okazji odnieść się do rozumienia „skarbów narodowych”. Pozostawiając definicję prawu państw członkowskich, przyjmuje się, że niektóre systemy wywozowe, jak francuski czy niedługo polski, które zawierają potencjalnie szeroką definicję dzieł sztuki i przedmiotów zabytkowych, będą skutecznymi w określaniu tego, co jest skarbami narodowymi. Dopuszczona została sytuacja, w której różne tradycje mają inne punkty widzenia na to, co jest ważne dla dziedzictwa⁸, przy czym dobro kultury może być uznane przed lub po bezprawnym wywiezieniu.

System ochrony dóbr kultury UE, przyznając państwu członkowskiemu prawo do zwrotu dóbr kultury, nie wymaga, by udowodniło ono związek między swoim roszczeniem a tytułem wła-

śności do obiektu. Państwo członkowskie może wystąpić o zwrot mienia osób fizycznych i prawnych, kiedy właściciel pozostaje bierny, gdyż prawo do wszczęcia postępowania o zwrot leży w interesie (publicznym) zachowania symboli tożsamości. Co więcej, nielegalnie wywiezione dobra kultury pochodzące ze zbiorów o charakterze publicznym, w tym widniejące w inwentarzach kościelnych, mogą być traktowane na terytorium Wspólnoty jak skradzione i nie muszą spełniać wymogów Aneksu⁹.

Z zasady wzajemnego uznawania ustaw wynika współpraca administracyjna, ale i pewna dyskrekcja państw członkowskich. Państwo występujące z prośbą nie może narzucić procedury zabezpieczenia odnalezionego obiektu, wychodzącej poza procedurę Dyrektywy, trybu dokonywania poszukiwań obiektu ani szacowania obiektu według wartości na własnym rynku. W praktyce okaże się, czy w razie dopuszczanego przez Dyrektywę ogłoszenia nieprzedawnienia roszczeń o zwrot jest ono jednostronne, czy też jest konieczne stosowane w państwie adresacie prośby, co byłoby korzystniejsze dla państw, w których państwowe dobra kultury nie podlegają przedawnieniu roszczeń, jak Grecji, Włoch, Hiszpanii i Portugalii. Duże znaczenie może mieć sposób przeprowadzenia dowodu, że obiekt jest dobrem kultury w znaczeniu Dyrektywy i że został nielegalnie wywieziony z terytorium państwa członkowskiego. Formułowany on jest na gruncie prawa państwa występującego o zwrot. A zatem, jeżeli definicja „skarbów narodowych” oparta została na ogólnych klauzulach lub na szeroko sformułowanych kategoriach, to można się spodziewać uzasadnienia w formie opinii co do „ważności” obiektu oraz pewnej dyskrekcji przy podjęciu decyzji sądu. Oświadczenia państwa występującego mogą być zakwestionowane i przytoczone dowody przeciwnie przez organ centralny państwa adresata lub państwo trzecie, gdy obiekt jest bardziej związany z tymi państwami. ❖

- 1 Dyrektywa Rady 93/7/EWG z 15 marca 1993 r. o zwrocie dóbr kultury nielegalnie przemieszczonych z terytorium Państwa Członkowskiego, OJ L 74, 27.3.1993, p. 74.
- 2 Rozporządzenie Rady (EWG) nr 3911/92 z 9 grudnia 1992 r. w sprawie wywozu dóbr kultury, OJ L 395, 31.12.1993, p. 1.
- 3 Wspólnota uczyniła tak wraz z wejściem w życie jednolitego rynku wewnętrznego 1 stycznia 1993 r.
- 4 Aneksy określające kategorie przedmiotów chronionych są takie same w Rozporządzeniu i Dyrektywie.

- 5 Raport Komisji o implementacji Rozporządzenia 3911/92 i Dyrektywy 93/7, COM (2000) 325 final
- 6 Wskutek odstąpienia przez Wspólnotę od zasady harmonizowania ustawodawstwa krajowego.
- 7 W Islandii i Norwegii od 5 stycznia 1995 r., w Lichtensteinie od 5 maja 1995 r.
- 8 Zgodnie z zasadą traktatową, że Unia szanuje różnorodność kulturalną państw członkowskich.
- 9 Państwo członkowskie występujące z prośbą korzysta wówczas z dłuższego terminu przedawnienia wynoszącego 75 lat wobec zwykłego 30-letniego. W każdym razie ma tylko rok na wszczęcie procedury, od kiedy powzięło informację o nielegalnym przemieszczeniu. Art. 7 ust. 1.

Wybór przepisów prawnych

Wzajemne uznawanie ustaw ochronnych państw członkowskich
[Preambuła Dyrektywy 93/7 Akapit 12] (...) celem [Dyrektywy] jest wzajemne uznawanie odnośnych ustaw krajowych;

Rozdział kompetencji w systemie wywozu dóbr kultury ze Wspólnoty i obowiązek konsultacji z innymi państwami członkowskimi
Art. 2.2 (Rozporządzenia 3911/92). Pozwolenie wywozowe wydają na wniosek zainteresowanej osoby: – właściwe władze Państwa Członkowskiego, na którego terytorium dane dobro kultury było legalnie i ostatecznie ulokowane 1 stycznia 1993 r., – albo po tej dacie, właściwe władze Państwa Członkowskiego, gdzie zostało ulokowane zarówno po legalnym i ostatecznym przemieszczeniu z innego Państwa Członkowskiego lub przywozie z kraju trzeciego, lub ponownym przywozie z kraju trzeciego po legalnym przemieszczeniu z Państwa Członkowskiego do tego kraju;

(...)
Jeśli to konieczne, władze, o których mowa w tiret drugim, wejdą w kontakt z właściwymi władzami Państwa Członkowskiego, z którego dane dobro kultury przemieszczono, a w szczególności z właściwymi władzami w rozumieniu Dyrektywy Rady 93/.../EWG z.... o zwrocie dóbr kultury nielegalnie przemieszczonych z terytorium Państwa Członkowskiego.

Definicja dobra kultury dla polezeli wywozowych
Art. 1. Bez uszczerbku dla kompetencji Państw Członkowskich z Artykułu 36 Traktatu, pojęcie „dobra kultury” odnosi się, dla celów tego Rozporządzenia, do przedmiotów określonych w Aneksie.

Definicja dobra kultury dla procedury zwrotu
[Preambuła Dyrektywy 93/7 Akapit 6] (...) na warunkach i w granicach Artykułu 36 Traktatu, Państwa Członkowskie zachowują, po 1992 r., prawo określania ich skarbów narodowych i przedsięwzięcia koniecznych środków do ich ochrony w obszarze bez granic wewnętrznych.

Art. 1.1. „Obiekt o znaczeniu kulturalnym” to obiekt, który:

- jest sklasyfikowany, przed lub po nielegalnym przemieszczeniu z terytorium Państwa Członkowskiego, wśród „skarbów narodowych o znaczeniu artystycznym, historycznym lub archeologicznym” w ustawodawstwie krajowym lub procedurach administracyjnych w zakresie Artykułu 30 Traktatu i – należy do jednej z kategorii zamieszczonych w Aneksie lub nie należy do tych kategorii, ale stanowi integralną część:
 - zbiorów publicznych zamieszczonych w inwentarzach muzeów, archiwów lub bibliotek.
- (...) „zbiór publiczny” oznacza zbiory, które są własnością Państwa Członkowskiego, lokalnej lub regionalnej władzy w Państwach Członkowskich lub instytucje umiejscowioną na terytorium Państwa Członkowskiego i określaną jako publiczna zgodnie z ustawodawstwem tego Państwa Członkowskiego, instytucje, która jest własnością, lub w znacznym stopniu finansowana przez to Państwo Członkowskie lub lokalną lub regionalną władzę;
- zbiorów instytucji kościelnych.

Naruszenie ustawodawstwa ochrony zabytków państw członkowskich
Art. 1.2 [Dyrektywa 93/7]. „Nielegalnie przemieszczone z terytorium Państwa Członkowskiego” znaczy:
– przemieszczone z terytorium Państwa Członkowskiego z naruszeniem przepisów o ochronie skarbów narodowych lub Rozporządzenia (EWG) Nr 3911/92, lub
– nie zwrócone z końcem okresu legalnego przemieszczenia albo z naruszeniem jakichkolwiek warunków takiego czasowego przemieszczenia.

Summary

page 3 **Letter of the Minister of Culture to Antiquarians**

In accordance with a special letter issued by the Minister of Culture, measures have been taken to prevent the possible leaks of the stolen objects into Poland.

page 4 **An Ounce of Prevention is Worth a Pound of Cure**

Although the Polish market is not attractive enough for works of art stolen in Iraq to find their way here, it is still important to be wary of the possibility of such cases occurring. The National Museum in Baghdad is looking for over ten thousand missing works of art.

page 5 **Iraq – Smuggling is Getting Organised. Works of Art Found in the USA and Europe.**

Tighter customs controls conducted in the USA, Great Britain and other countries are proving to be more and more effective. This is extremely important, since smuggling is also getting better organised, particularly since the profits from it are comparable to those from drugs trafficking. One example of a successful customs operation is the arrest of JOSEPH BRAUDEI, a writer, author of a book on reconstructing Iraq, who had taken three cylindrical seals owned by the Iraqi museum out of the country. The author also writes about the fate of different kinds of cultural property in Iraq.

page 7 **The Threat to Open-air Polish Skansen Museums**

The idea of outdoor skansen museums originated in Poland in the late 19th century. The first museum was set up in 1906 in the Kaszuby region. Today there are about forty of them. These museums, comprising wooden folk architecture, are

threatened by fire, theft and vandalism. They also pose many restoration problems. The author writes about all of these concerns.

page 7 **Fire – An Old Threat, New Possibilities**

The State Fire Department released information that 155 fires broke out in 2002 in such objects as Catholic and Orthodox churches, libraries, and archives. If the pace of losses persisted, 1500 historic objects would be lost in Poland within the next decade. The article discusses these problems pointing to the need of taking special precautions.

page 16 **Catalogue of Wartime Losses**

page 17 **The Monument to the Kościuszko Division in Warsaw**

The Voluntary Committee for the Building of a Monument to the Soldiers from the First Division named after Tadeusz Kościuszko was set up in April, 1979. The Division marched from the territory of the Soviet Union in order to free Poland from Nazi occupation. There were various concepts for the monument. Finally, the monument was unveiled on 17 January 1985, the 40th anniversary of freeing Warsaw. The article is a description of the monument.

page 18 **Catalogue of Losses**

page 22 **Conference of the International Committee for Museum Security**

The annual ICMS conference took place in Basel in September. 18 countries were

represented by over 60 delegates. In addition to discussions of many topics relating to art protection, there were presentations of new technological solutions to protect various types of works.

page 24 **A Polish Exhibition in the USA**

On the initiative of Ms LAURIE WINTERS an exhibition of works of art from Polish museums was organized in the Museum of Art in Milwaukee from September 2002 to May 2003. The exhibition featured 77 Polish and West European paintings from the Middle Ages to the early 20th century. The publication presents a description of the organization of the exhibition, which besides Milwaukee was also shown in HOUSTON.

page 26 **www.nepip.org**

The previous issue of „Valuable, Priceless/Lost” presented an Internet site, which was launched by the Ministry of Culture of the Russian Federation at the beginning of this year. An American website allowing search for works of art which found their way into American museums after 1933, i. e. in Nazi times, was launched a few weeks ago.

page 28 **Sultan Hassan's Mosque in Cairo**

A description of the history of this historic object, its architecture. It survived until our times.

page 30 **Extraterritorial Impact of National Law Regulating Trade in Works of Art and Monuments**

One of a series of publications on law in the context of European Union regulations relating to cultural property.

Szukaj nas w Internecie: www.icons.pl



SERWIS
ZRABOWANYCH
DZIEŁ SZTUKI

