

UTRACONE DOBRA KULTURY A ETYCZNE REGUŁY RYNKU SZTUKI W UNII EUROPEJSKIEJ

ANDRZEJ JAKUBOWSKI

WPROWADZENIE

Międzynarodowy rynek sztuki należy obecnie do najszybciej zmieniających się i najbardziej obiecujących rynków kapitałowych na świecie. W ostatnich dwóch dekadach przekształcił się on z niszowego, koneserskiego rynku artykułów kolekcjonerskich w wielomiliardowy przemysł o dużym potencjale wzrostu w nadchodzących latach¹. Rozwój ten jest jednak powiązany z nielegalnym handlem dobrami kultury. Według danych INTERPOL-u czarny rynek dzieł sztuki staje się równie dochodowy, jak rynek narkotyków, broni i towarów podrabianych². Nielegalne operacje dotyczą w szczególności antyków i obiektów archeologicznych. Niektóre szacunki wskazują, że nawet 80-90% antyków na rynku światowym pochodzi z nielegalnego źródła, a obrót nimi często wiąże się z innymi formami przestępczości zorganizowanej, takimi jak pranie pieniędzy³. Ponadto, nielegalny rynek sztuki jest również oceniany jako jeden z ważniejszych źródeł finansowania terroryzmu⁴.

Wzmoczone działania zmierzające do zwalczania handlu nielegalnie pozyskanymi dobrami kultury są podejmowane coraz częściej na forum międzynarodowym. Na gruncie prawa traktowego podstawowe znaczenie ma Konwencja UNESCO dotycząca środków zmierzających do zakazu i zapobiegania nielegalnemu przywozowi, wywozowi i przenoszeniu własności dóbr kultury, sporządzona w Paryżu dnia 17 listopada 1970 r. (konwencja paryska)⁵, której stronami jest dzisiaj 140 państw. Zgodnie z treścią art. 2 ust. 1 tego traktatu *nielegalny przywóz, wywóz i przenoszenie własności dóbr kultury stanowią jedną z głównych przyczyn zubożenia dziedzictwa kulturalnego krajów, z których te dobra pochodzą, i że współpraca międzynarodowa jest jednym z najbardziej skutecznych środków ochrony ich dóbr kultury przed wszystkimi związanymi z tym niebezpieczeństwami*. W konwencji paryskiej, stanowiącej kompromis między państwami, które

1 https://amr.tefaf.com/assets/uploads/TEFAF-Art_Market_Report.pdf; www2.deloitte.com/lu/en/pages/art-finance/articles/art-collectibles-market-report-2018.html [dostęp: 8.10.2019].

2 www.interpol.int/Crime-areas/Works-of-art/Works-of-art [dostęp: 8.10.2019].

3 P. B. Campbell, *The Illicit Antiquities Trade as a Transnational Criminal Network: Characterizing and Anticipating Trafficking of Cultural Heritage*, „International Journal of Cultural Property”, 2013, vol. 20, no 1, s. 113-153.

4 www.theguardian.com/artanddesign/2016/feb/26/western-art-funding-terrorism-isis-middle-east [dostęp: 8.10.2019].

5 Dz.U. z 1974 r. nr 20, poz. 106.

utraciły wiele ze swego dziedzictwa narodowego na skutek nielegalnego wywozu dóbr kultury, a tymi, które w dużej mierze były odpowiedzialne za te przemieszczania, określono współpracę kulturalną jako wielostronne zobowiązanie międzynarodowe pozwalające przeciwdziałać dalszym praktykom tego rodzaju. Bardziej zaawansowany reżim prawny, uzupełniający system konwencji paryskiej, został natomiast ustanowiony w Konwencji UNIDROIT o skradzionych lub nielegalnie wywiezionych dobrach kultury, przyjętej w Rzymie 24 czerwca 1995 r. (konwencja UNIDROIT)⁶. W traktacie tym wprowadzono szereg zuniformizowanych przepisów odnoszących się do restytucji skradzionych i nielegalnie wywiezionych dóbr kultury, określających m.in. kwestie nabycia w dobrej wierze oraz testu należytej staranności. Przewidziano tu zatem istotne, kompleksowe ujednoczenie instytucji prawa prywatnego w ustawodawstwach państw-stron tego traktatu. Do tej pory jednak tylko 47 państw związało się jego postanowieniami.

Równolegle do rozwoju prawa traktatowego ważne inicjatywy zostały podjęte przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych w szeregu rezolucji dotyczących zarówno zwrotu dóbr kultury do krajów ich pochodzenia, jak i kryminalizacji niezgodnego z prawem transgranicznego obrotu dobrami kultury⁷. Istotne znaczenie mają też międzynarodowe wysiłki zmierzające do ograniczania nielegalnego obrotu dobrami kultury poprzez narzędzia zwalczania przestępstw narkotykowych oraz prania pieniędzy⁸. Ponadto, walka z obrotem dobrami kultury pochodzącymi z terytoriów okupowanych oraz objętych konfliktami zbrojnymi stała się również globalnym priorytetem w skutek działalności ustawodawczej Rady Bezpieczeństwa Narodów Zjednoczonych (RB NZ). W szczególności, należy tu przypomnieć rezolucję nr 2347 z 24 marca 2017 r.⁹ powszechnie uznawaną za „kamień milowy” w międzynarodowej walce o ochronę zagrożonego dziedzictwa, odzwierciedlającą rosnącą świadomość znaczenia ochrony dziedzictwa dla globalnego bezpieczeństwa¹⁰. Wszystkie te inicjatywy podkreślają poszanowanie dla zasady ochrony dziedzictwa kulturowego in situ oraz znaczenia współpracy międzynarodowej w obszarze kultury, w tym przeciwdziałaniu i zwalczaniu nielegalnego obrotu przedmiotami zabytkowymi.

6 www.unidroit.org/instruments/cultural-property/1995-convention [dostęp: 6.10.2019].

7 Zob. www.unesco.org/new/en/culture/themes/restitution-of-cultural-property/resolutions-adopted-by-the-united-nations-general-assembly-about-return-and-restitution-of-cultural-property [dostęp: 9.10.2019].

8 www.unodc.org/unodc/en/organized-crime/trafficking-in-cultural-property-mandate.html [dostęp: 8.10.2019].

9 [www.un.org/securitycouncil/s/res/2347-\(2017\)](http://www.un.org/securitycouncil/s/res/2347-(2017)) [dostęp: 9.10.2019].

10 www.qil-qdi.org/resolution-2347-mainstreaming-protection-cultural-heritage-global-level/#_ftn1 [dostęp: 6.10.2019].

W niniejszym artykule zostaną poruszone kwestie zaangażowania instytucjonalnego i prawnego Unii Europejskiej (UE) w tych globalnych działaniach na rzecz walki z nielegalnym obrotem dobrami kultury oraz promocji etycznych reguł funkcjonowania na rynku sztuki. W pierwszej kolejności zostanie krótko przedstawiony generalny system prawno-instytucjonalny UE w odniesieniu do rynku sztuki. Następnie zostaną omówione najważniejsze postanowienia rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/880 z dnia 17 kwietnia 2019 r. w sprawie wprowadzania i przywozu dóbr kultury (dalej: rozporządzenie przywozowe)¹¹. Dalej zostanie scharakteryzowana rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 17 stycznia 2019 r. w sprawie transgranicznych roszczeń o zwrot dzieł sztuki i dóbr kultury zagrabionych podczas konfliktów zbrojnych i wojen (dalej: rezolucja z 2019 r.)¹². Podjęta zostanie zatem próba oceny, w jakim zakresie działania UE odpowiadają na współczesne wyzwania stojące przed globalnym rynkiem sztuki.

UE I OBRÓT DOBRAMI KULTURY

Kwestie kultury i dziedzictwa kulturowego długo pozostawały poza obszarem procesu integracji w ramach trzech Wspólnot Europejskich. Faktycznie do czasu przyjęcia Traktatu o Unii Europejskiej w 1992 r. (TUE)¹³ proces ten dotyczył przede wszystkim sfer gospodarczych i politycznych. To reforma z Maastricht wprowadziła po raz pierwszy problematykę kultury jako część procesu integracji europejskiej, traktując ją jako ważny element budowania solidarności i porozumienia między państwami członkowskimi UE oraz ich narodami w poszanowaniu ich odmiennych historii, kultury i tradycji¹⁴. Wspólne wartości oraz akceptacja różnorodności kulturowej wyznaczają zakres i charakter polityk oraz działalności prawodawczej UE w obszarze kultury, która – zgodnie z art. 6 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE)¹⁵ – jest ograniczona do kompetencji wspierających, koordynujących i uzupełniających działania państw członkowskich. Zgodnie z treścią art. 36 tego traktatu UE uznaje swobodę państw członkowskich w tworzeniu i egzekwowaniu ich wewnętrznych rozwiązań prawnych w odniesieniu do ochrony dziedzictwa kulturowego, o ile przepisy takie nie stanowią formy arbitralnej dyskryminacji lub ukrytego ograniczenia w handlu wewnątrz Unii. Dotyczy

11 Dz. Urz. UE z 7.06.2019 r., L 151, s. 1-14.

12 www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2019-0037_PL.html [dostęp: 7.10.2019].

13 Wersja skonsolidowana: Dz. Urz. UE. z 7.06.2016 r., C 202, s. 13-388.

14 Szerzej: A. Littoz-Monnet, *Union and Culture. Between Economic Regulation and European Cultural Policy*, Manchester University Press, Manchester-New York 2007, s. 1 i n.; E. Psychogiopoulou, *The Integration of Cultural Considerations in European Union Law and Policies*, Nijhoff, Leiden-Boston 2008, s. 25 i n.

15 Wersja skonsolidowana: Dz. Urz. UE z 7.06.2016 r., C 202, s. 47-390.

to również regulacji ograniczających obrót dobrami kultury¹⁶. W tym celu zapewniono ujednolicony system pozwoleń na wywóz zabytków, chronionych na podstawie krajowych przepisów prawnych, poza unijny obszar celny¹⁷. W odniesieniu do ochrony dóbr kultury przed nielegalnymi przemieszczeniami wewnątrz UE wprowadzono natomiast instrumenty harmonizacji prawa umożliwiające zwrot chronionych przedmiotów wywiezionych bezprawnie z terytorium państwa członkowskiego. Obecnie obowiązująca dyrektywa 2014/60/UE z dnia 15 maja 2014 r.¹⁸ w pełni szanuje swobodę państw w kształtowaniu przepisów ochronnych, w tym tworzeniu katalogu przedmiotów, których wywóz za granicę wymaga pozwolenia lub jest zakazany. Co więcej, wprowadza ona wiele rozwiązań zaczerpniętych z Konwencji UNIDROIT. Przedmiotowa dyrektywa przewiduje także ustanowienie narzędzi transgranicznej wymiany informacji w postaci modułu w ramach Systemu Wymiany Informacji na Rynku Wewnętrznym (ang. Internal Market Information System), który dotyczy dóbr kultury wywiezionych niezgodnie z prawem.

W odniesieniu do kwestii wwozu (importu) na wspólny obszar celny dóbr kultury chronionych w ustawodawstwie państw trzecich lub na gruncie prawa międzynarodowego wszystkie państwa członkowskie UE związane są przepisami konwencji paryskiej, a część również reżimem konwencji UNIDROIT. Jednakże długo nie istniały żadne przepisy prawa UE dotyczące przywozu chronionych dóbr kultury z krajów trzecich na wspólnotowy obszar celny. Innymi słowy, wspólne działania w sferze ochrony dóbr kultury koncentrowały się głównie na ochronie skarbów narodowych państw członkowskich przed nielegalnym wywozem. Konflikty zbrojne na Bliskim Wschodzie oraz gwałtowny rozwój nielegalnego obrotu przedmiotami zabytkowymi pochodzącymi z tych krajów wpłynęły na zmianę priorytetów. W odpowiedzi na działania RB NZ na rzecz ochrony dziedzictwa kulturowego przed nielegalnym obrotem dobrami kultury UE przyjęła szereg szczególnych środków dotyczących Iraku i Syrii, których celem jest ograniczenie obrotu zabytkami pochodzącymi z tych krajów i zwalczanie przestępczości związanej z omawianym procederem. UE rozpoczęła też współpracę z innymi organizacjami międzynarodowymi, w tym z UNESCO, na rzecz praktycznych metod i narzędzi

16 Szerzej zob. M. Graziadei, B. Pasa, *The Single European Market and Cultural Heritage: The Protection of National Treasures in Europe*, [w:] *Cultural Heritage in the European Union: A Critical Inquiry into Law and Policy*, red. A. Jakubowski, K. Hausler, F. Fiorentini, Brill, Leiden-Boston 2019, s. 79-112.

17 Rozporządzenie Rady (WE) nr 116/2009 z dnia 18 grudnia 2008 r. w sprawie wywozu dóbr kultury (Wersja skodyfikowana), Dz. Urz. UE z 10.2.2009 r., L 39, s. 1-7.

18 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/60/UE z dnia 15 maja 2014 r. w sprawie zwrotu dóbr kultury wywiezionych niezgodnie z prawem z terytorium państwa członkowskiego, zmieniająca rozporządzenie (UE) nr 1024/2012 (wersja przekształcona), Dz. Urz. UE z 28.5.2014 r., L 159, s. 1-10.

ochrony zabytków Syrii. Ochrona dziedzictwa kulturowego poza terytorium UE stała się również jednym z priorytetów Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa tej organizacji.

ROZPORZĄDZENIE PRZYWOZOWE

W tym kontekście propozycja przyjęcia nowych przepisów unijnych o skutku bezpośrednim w odniesieniu do importu dóbr kultury została przedstawiona przez Komisję Europejską w 2017 r. w ramach realizacji Europejskiej Agendy Bezpieczeństwa oraz planu działania mającego na celu zintensyfikowanie walki z finansowaniem terroryzmu. Zamiar przygotowania projektu nowego rozporządzenia został również ogłoszony we wspólnym komunikacie Komisji Europejskiej i Wysokiego przedstawiciela Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa „w kierunku strategii UE na rzecz międzynarodowych stosunków kulturalnych”¹⁹. Na szczeblu globalnym inicjatywę tę należy również postrzegać w świetle deklaracji przywódców państw grupy G-20 przyjętej w lipcu 2017 r. w Hamburgu, w której potwierdzono wspólne stanowisko tych państw w zakresie walki z alternatywnymi źródłami finansowania terroryzmu, w tym grabieżą i przemytem dóbr kultury²⁰. Przyjęcie rozporządzenia importowego stanowiło także jeden z celów Europejskiego Roku Dziedzictwa Kulturowego 2018 (ERDK) - inicjatywy UE będącej odpowiedzią na globalne działania związane z jednoczesną komercjalizacją, udostępnianiem i ochroną dziedzictwa kulturowego jako obszaru szczególnie istotnego z punktu widzenia rozwoju społecznego i ekonomicznego świata²¹.

Wniosek ustawodawczy Komisji Europejskiej z lipca 2017 r. przewidywał wspólną definicję dóbr kultury w kontekście przywozu, wprowadzał szereg wymogów w zakresie certyfikacji i dokumentacji, a także należytej staranności oczekiwanej od importerów z UE przy zakupie dóbr kultury z państw trzecich oraz dążył do aktywnego zaangażowania zainteresowanych stron w ograniczaniu nielegalnego handlu, biorąc pod uwagę istniejące przepisy konwencji paryskiej oraz konwencji UNIDROIT. Najważniejszy etap prac legislacyjnych był prowadzony do grudnia 2018 r., a ostateczny tekst rozporządzenia przywozowego został przyjęty przez Parlament Europejski i Radę 17 kwietnia 2019 roku. Rozporządzenie weszło w życie 27 czerwca tego roku.

Zgodnie z treścią preambuły do omawianego instrumentu prawa wtórnego UE celem rozporządzenia jest stworzenie wspólnych ram prawnych dotyczących handlu z państwami trzecimi,

19 europa.eu/rapid/press-release_IP-16-2074_pl.htm [dostęp: 6.10.2019].

20 www.g20.utoronto.ca/2017/2017-g20-statement-antiterror-en.pdf [dostęp: 8.10.2019].

21 erdk2018.pl [dostęp: 7.10.2019].

tak aby zapewnić skuteczną ochronę przed nielegalnym handlem dobrami kultury oraz przed ich utratą lub zniszczeniem, ochronę dziedzictwa kulturowego ludzkości, a także zapobieganie finansowaniu terroryzmu oraz praniu pieniędzy ze sprzedaży zagrabionych dóbr kultury nabywcom w Unii. Podkreślono również, iż ze względu na wartość dziedzictwa kulturowego dla cywilizacji oraz jego znaczenie dla ludności terytoriów szczególnie zagrożonych wyzyskiem i grabieżą wojenną, w tym nielegalną eksploatacją stanowisk archeologicznych, należy w większym stopniu uwzględnić specyfikę regionalną i lokalną ludności i terytoriów niż wartość rynkową dóbr kultury. Warto podkreślić, że przepisy rozporządzenia przywozowego nie mają zastosowania do dóbr kultury, które powstały lub zostały odkryte na obszarze celnym UE, czyli w granicach państw członkowskich. Innymi słowy, reżim rozporządzenia jest skierowany na ochronę dóbr kultury pochodzących z innych państw, na przeciwdziałanie zagrożeniom wobec pokoju (terroryzm) oraz zapobieganie przestępczości zorganizowanej.

W rozporządzeniu przywozowym wprowadzono wspólną, unijną definicję „dóbr kultury” obejmującą szeroki zakres obiektów mających znaczenie dla archeologii, prehistorii, historii, literatury, sztuki lub nauki (art. 2 pkt 1), w tym znaleziska archeologiczne, pozostałości zabytków, rękopisy i rzadkie książki, dzieła sztuki, kolekcje, rzadkie okazy fauny i flory, znaczki, meble i instrumenty muzyczne, określone w części A załącznika do rozporządzenia. Ich wprowadzanie na obszar celny UE jest zakazane, jeżeli zostały wywiezione z terytorium państwa, w którym były wytworzone lub odkryte z naruszeniem przepisów ustawowych i wykonawczych tego państwa (art. 3 ust. 1). Przepisy rozporządzenia przywozowego nie mają jednak zastosowania do wprowadzania na obszar celny UE następujących kategorii obiektów: 1) dóbr kultury, które wracają do UE w ciągu trzech lat od ich wcześniejszego wywozu; 2) dóbr kultury spoza UE przywożonych i zatrzymywanych w celu bezpiecznego przechowywania przez organ publiczny w UE; lub 3) dóbr kultury przywiezionych czasowo do UE w celu ich konserwacji, ekspozycji lub przeprowadzenia badań (art. 3 ust. 4).

Szczególny reżim odnosi się do tych dóbr kultury, które stanowią najważniejszy, najczęstszy przedmiot nielegalnego obrotu (określonych w części B załącznika do rozporządzenia przywozowego). Do tych kategorii należą: przedmioty pochodzące z wykopalisk archeologicznych (w tym legalnych i nielegalnych) lub z odkryć archeologicznych na lądzie albo pod wodą; elementy zabytków artystycznych bądź historycznych lub stanowisk archeologicznych, które zostały rozczłonkowane (liturgiczne ikony i posągi, nawet wolno stojące, są uważane za należące do tej kategorii dóbr kultury).

W przypadku zamiaru wprowadzenia takich przedmiotów na obszar celny UE posiadacz dóbr składa wniosek o pozwolenie na ich przywóz do organów państwa członkowskiego, w którym dobra kultury są wprowadzane do swobodnego obrotu lub są objęte procedurami celnymi innymi niż tranzyt. Pozwolenie na przywóz jest wymagane tylko wtedy, gdy przedmioty te są starsze niż 250 lat, ale bez względu na ich wartość (art. 4 ust. 1). Wnioski o pozwolenie na przywóz będą składane za pośrednictwem centralnego systemu elektronicznego. Wnioskujący będzie musiał przedstawić dowody potwierdzające, że dane przedmioty zostały wywiezione z kraju, w którym powstały lub zostały odkryte, zgodnie z przepisami ustawowymi i wykonawczymi tego kraju, lub informacje będące dowodem braku takich przepisów ustawowych i wykonawczych w okresie, w którym zostały wywiezione z jego terytorium. Ponadto, jeśli kraj, w którym dane dobra kultury zostały wytworzone lub odkryte, nie może być ustalony w sposób wiarygodny lub jeśli te dobra zostały wywiezione z kraju, w którym powstały lub zostały odkryte, przed dniem 24 kwietnia 1972 r., tj. przed wejściem w życie konwencji paryskiej, to wnioskowi mogą towarzyszyć wszelkie dokumenty i informacje będące dowodem, że dane dobra kultury zostały wywiezione zgodnie z prawem ostatniego kraju, w którym znajdowały się przez okres dłuższy niż pięć lat w celach innych niż do użytku tymczasowego, tranzytu, powrotnego wywozu lub przeładunku (art. 4 ust. 2).

Procedury dotyczące wydawania pozwoleń przywozowych zostaną ustanowione przez państwa członkowskie, podczas gdy wzór i format takiego wniosku zostanie ustalony przez Komisję Europejską w drodze aktów wykonawczych. Ponadto, centralny system elektroniczny do obsługi systemu przywozowego zostanie uruchomiony na podstawie aktów wykonawczych Komisji, które muszą zostać przyjęte do 28 czerwca 2021 r., a sam system elektroniczny stanie się operacyjny w ciągu czterech lat od wejścia w życie aktu wykonawczego ustanawiającego ten system (art. 9).

Kolejnym ważnym elementem reżimu przywozowego ustanowionego przez omawiane rozporządzenie jest system oświadczeń importerów (art. 5), który dotyczy dóbr kultury wymienionych w części C załącznika do tego instrumentu prawa unijnego. Chodzi tu mianowicie o te dobra kultury, które są starsze niż 200 lat i których wartość przekracza próg minimalnej wartości 18 000 EUR. Ich przywóz na obszar celny UE będzie możliwy tylko wtedy, gdy importer złoży za pośrednictwem systemu elektronicznego oświadczenie zgłaszające zgodny z prawem wywóz dóbr kultury z kraju, w którym zostały pierwotnie wytworzone lub odkryte. Jeśli natomiast kraj, w którym dane dobra kultury zostały wytworzone lub odkryte, nie może być ustalony w sposób wiarygodny lub jeśli te dobra zostały

wywiezione z kraju, w którym powstały lub zostały odkryte, przed dniem 24 kwietnia 1972 r. (przed wejściem w życie konwencji paryskiej), to oświadczenie importera może stwierdzać, że dane dobra kultury zostały wywiezione zgodnie z przepisami ustawowymi i wykonawczymi ostatniego kraju, w którym znajdowały się przez okres dłuższy niż pięć lat w celach innych niż do użytku tymczasowego, tranzytu, powrotnego wywozu lub przeladunku. (art. 5 ust. 2).

Warto również podkreślić, że sankcje za wszelkie naruszenia rozporządzenia przywozowego mają zostać ustanowione przez same państwa członkowskie UE i muszą być one *skuteczne, proporcjonalne i odstraszające* (art. 11). Przewiduje się, że będą one obejmować m.in. zajęcie przez organy celne dóbr kultury spoza UE w przypadku, gdy nie można przedstawić dowodu, że przedmioty te zostały wywiezione zgodnie z prawem. Państwa członkowskie są zobowiązane do powiadomienia Komisji Europejskiej o przepisach dotyczących sankcji mających zastosowanie w przypadku wprowadzania dóbr kultury (określonych w części A załącznika do rozporządzenia) z naruszeniem art. 3 ust. 1 oraz o związanych z nimi środkach w terminie do 28 grudnia 2020 roku. Natomiast do 28 czerwca 2025 r. muszą one powiadomić o przepisach dotyczących sankcji za inne naruszenia niniejszego rozporządzenia, a w szczególności składania fałszywych oświadczeń i przekazywania fałszywych informacji oraz o związanych z nimi środkach. Rozporządzenie przywozowe wprowadza również wspólny system monitoringu jego przestrzegania oraz funkcjonowania (art. 14).

Omawiany instrument to zatem pierwszy kompleksowy system ochrony dóbr kultury przed niezgodnym z prawem wwozem tych przedmiotów do UE. Uzupełnia on tym samym unijny system kontroli wywozu dóbr kultury poza wspólny obszar celny oraz dokonuje faktycznej implementacji postanowień konwencji paryskiej w zakresie importu dóbr kultury. Jest to szczególnie istotne dla państw-stron tej konwencji, takich jak Polska, które nie wprowadziły wcześniej odpowiednich regulacji odnośnie do przywozu zagranicznych dóbr kultury. Trudno jednak na razie ocenić funkcjonowania tego instrumentu prawnego, gdyż znacząca część elementów nowego reżimu kontroli przywozowej, w szczególności centralny system elektroniczny, jeszcze nie powstała. Tworzy się też szereg wątpliwości co do skuteczności tych przepisów w praktyce poszczególnych państw członkowskich UE. Przedstawiciele rynku sztuki wskazują również na możliwe utrudnienie obrotu związane z dłuższymi niż dotychczas procedurami celnymi²².

22 www.withersworldwide.com/en-gb/insight/tick-tock-regulations-on-the-import-of-non-eu-cultural-goods-are-now-in-effect-how-will-this-affect-the-international-art-market [dostęp: 10.10.2019].

REZOLUCJA Z 2019 ROKU

Kolejnym obszarem, którym zajęła się UE w odniesieniu do etycznych reguł funkcjonowania rynku sztuki, jest jej współpraca z innymi organizacjami międzynarodowymi, w szczególności z UNESCO. Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 2019 r., przyjęta w kontekście ERDK oraz rozporządzenia przywozowego, stanowi swoisty manifest programowy i zapowiedź przyszłych działań. W tym prawnie niewiążącym dokumencie Parlament Europejski wezwał Komisję Europejską do poprawy ram prawnych, instytucjonalnych i technicznych dla ułatwienia transgranicznego zwrotu dzieł sztuki i dóbr kultury zrabowanych w czasach kolonialnych i nazistowskich, a także grabieży dokonywanych podczas ostatnich konfliktach na Bliskim Wschodzie. Zaproponowano: stworzenie ogólnoeuropejskiej, centralnej bazy metadanych zrabowanych dóbr kultury, finansowanie badań nad pochodzeniem (proweniencją) dóbr kultury, ustanowienie alternatywnych mechanizmów rozwiązywania sporów oraz zwolnienia z przedawnienia roszczeń w odniesieniu do sztuki zrabowanej przez nazistów. Inne postulaty obejmują m.in. ogólny obowiązek prowadzenia rejestru transakcji przez osoby zawodowo związane z rynkiem dzieł sztuki oraz programy szkoleniowe dotyczące badań proveniencyjnych. Rezolucja z 2019 r. proponuje także wprowadzenie jednolitych, unijnych przepisów dotyczących transakcji na rynku sztuki, opartych na reżimie konwencji UNIDROIT. W tym ostatnim kontekście Parlament Europejski zauważa, że kwestie prawa właściwego pozostają nieuregulowane na szczeblu międzynarodowym. Oznacza to, że takie problemy, jak przedawnienie, standardy dowodowe, pojęcie „należytej staranności” w odniesieniu do dobrej wiary powinny zostać poddane szczegółowej analizie, a wiele instytucji prawa cywilnego wymaga harmonizacji na poziomie unijnym w celu zapewnienia europejskim sądom i obywatelom minimalnego poziomu pewności prawa w odniesieniu do transgranicznych roszczeń o zwrot dóbr kultury.

Parlament Europejski wzywa także Komisję do dążenia do współpracy z państwami trzecimi i zawiązywania owocnych partnerstw sprzyjających zwrotowi mienia zgrabionego podczas konfliktów zbrojnych i wojen, przy jednoczesnym uwzględnieniu zasad określonych w konwencji UNIDROIT oraz art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (ochrona własności)²³. Zdaniem Parlamentu takie działania pozwoli na stworzenie w pełni przejrzystego, odpowiedzialnego, sumiennie zarządzanego i etycznego światowego rynku dzieł sztuki.

23 Dz.U. z 1995 r. nr 36, poz. 175.

Za szczególnie problematyczne uważane są natomiast postulaty Parlamentu Europejskiego dotyczące pełnej implementacji zasad Konferencji Waszyngtońskiej z 1998 r. odnośnie do zwrotu mienia należącego do ofiar Holokaustu²⁴. Podkreśla się, że próby wprowadzenia ujednoczonych przepisów europejskich w tym zakresie mogą napotkać sprzeciw ze strony takich państw, jak Polska i Węgry, które często odrzucają roszczenia o zwrot dóbr kultury zagrabionych podczas II wojny światowej, a znajdujących się teraz w zbiorach publicznych tych państw²⁵.

ZAKOŃCZENIE

To krótkie omówienie aktualnych inicjatyw UE w zakresie etycznych reguł rynku sztuki pokazuje coraz bardziej widoczny międzynarodowy trend na rzecz walki z nielegalnym obrotem, niszczeniem dziedzictwa kulturowego oraz zorganizowaną, transgraniczną przestępczością. Prawo i polityka UE zmierzają do wprowadzania efektywnych narzędzi umożliwiających ochronę dziedzictwa kultury państw członkowskich oraz wspierania ochrony dziedzictwa krajów trzecich zagrożonego bezpowrotną utratą na skutek zniszczeń i grabieży. Działania te wpisują się także w zintensyfikowane wysiłki podejmowane zarówno na poziomie krajowym, jak i międzynarodowym, na rzecz zwrotu utraconych dóbr kultury do społeczności, które straciły je na skutek wojny, okupacji oraz kolonializmu. Istotne jest podjęcie przez UE globalnych wyzwań, które nie zawsze są zbieżne z interesami instytucji kultury, kolekcjonerami oraz innymi uczestnikami rynku sztuki w poszczególnych państwach członkowskich. Ten aspekt odpowiedzialności za globalną ochronę dziedzictwa kulturowego jest szczególnie warty uwagi. Czas pokaże, jak te dalekosiężne cele będą realizowane w praktyce.

Literatura:

P. B. Campbell, *The Illicit Antiquities Trade as a Transnational Criminal Network: Characterizing and Anticipating Trafficking of Cultural Heritage*, „International Journal of Cultural Property”, 2013, vol. 20, no 1, s. 113-153.

M. Graziadei, B. Pasa, *The Single European Market and Cultural Heritage: The Protection of National Treasures in Europe*, [w:] *Cultural Heritage in the European Union: A Critical Inquiry into Law and Policy*, red. A. Jakubowski, K. Hausler, F. Fiorentini, Brill, Leiden-Boston 2019, s. 79-112.

24 www.nimoz.pl/files//articles/88/Zasady_Konferencji_Waszyngtonskiej.pdf [dostęp: 7.10.2019].

25 <https://www.theartnewspaper.com/news/european-parliament-calls-for-restitution-overhaul> [dostęp: 7.10.2019].

A. Littoz-Monnet, *Union and Culture. Between Economic Regulation and European Cultural Policy*, Manchester-New York 2007.

E. Psychogiopoulou, *The Integration of Cultural Considerations in European Union Law and Policies*, Leiden-Boston 2008.

Niniejszy artykuł powstał w wyniku realizacji projektu badawczego pt. „Prawne formy zarządzania dziedzictwem kultury w Europie” o nr 2018/02/X/HS5/0266, finansowanego ze środków Narodowego Centrum Nauki.

ANDRZEJ JAKUBOWSKI

Prawnik, historyk sztuki. Adiunkt w Zakładzie Prawa Międzynarodowego Publicznego Instytutu Nauk Prawnych PAN oraz przewodniczący Komitetu ds. partycypacji w globalnym zarządzaniu dziedzictwem kulturowym w ramach Stowarzyszenia Prawa Międzynarodowego ILA. Autor oraz redaktor książek z zakresu ochrony dziedzictwa kulturowego, m.in. *State Succession in Cultural Property*, Oxford 2015. Od 2014 r. wpisany na listę mediatorów Międzyrządowego Komitetu UNESCO ds. promocji zwrotu dóbr kultury do kraju pochodzenia lub ich restytucji w razie nielegalnego nabycia praw własności.