

Bruksela, 8 czerwca 2023 r.
(OR. en)

10249/23

ENFOPOL 269
ENFOCUSTOM 66
COSI 106
CULT 71
JAI 789

WYNIK PRAC

Od:	Sekretariat Generalny Rady
Data:	8 czerwca 2023 r.
Do:	Delegacje
Nr poprz. dok.:	9387/23
Dotyczy:	Konkluzje Rady w sprawie zwalczania nielegalnego handlu dobrami kultury – Konkluzje Rady (8 czerwca 2023 r.)

Delegacje otrzymują w załączniku konkluzje Rady w sprawie zwalczania nielegalnego handlu dobrami kultury zatwierdzone przez Radę (ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych) na jej 3955. posiedzeniu, które odbyło się w dniu 8 czerwca 2023 r.

KONKLUZJE RADY
w sprawie zwalczania nielegalnego handlu dobrami kultury

RADA UE:

PRZYWOŁUJĄC strategię UE w zakresie unii bezpieczeństwa 2020–2025¹ oraz unijną strategię zwalczania przestępczości zorganizowanej 2021–2025²,

PRZYWOŁUJĄC konkluzje Rady w sprawie podejścia UE do dziedzictwa kulturowego podczas konfliktów i kryzysów³ przyjęte w 2021 r.,

UWZGLĘDNIAJĄC rezolucje Rady Bezpieczeństwa Organizacji Narodów Zjednoczonych nr 2253, 2199, 2462 i 2347, która odnotowuje z głębokim zaniepokojeniem, że organizacje terrorystyczne generują dochody z nielegalnego handlu dobrami kultury, oraz rezolucję Zgromadzenia Ogólnego ONZ z 2018 r. w sprawie zwrotu lub restytucji dóbr kultury do krajów pochodzenia,

UWZGLĘDNIAJĄC rezolucję 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,

Z ZADOWOLENIEM PRZYJMUJĄC komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie planu działania UE przeciwko nielegalnemu handlowi dobrami kultury⁴, który to komunikat jest ważnym krokiem w walce z przedmiotowym zjawiskiem i który państwa członkowskie pragną dalej rozwijać,

¹ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie strategii UE w zakresie unii bezpieczeństwa, COM/2020/605 final.

² Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie unijnej strategii zwalczania przestępczości zorganizowanej 2021–2025, COM/2021/170 final.

³ 9837/21.

⁴ 16107/22.

DOSTRZEGAJĄC, że nielegalny handel dobrami kultury jest lukratywną działalnością dla przestępczości zorganizowanej oraz niesie niszczycielskie i nieodwracalne skutki dla dziedzictwa kulturowego w UE i poza nią, w związku z czym wymaga odpowiednio dostosowanej reakcji na szczeblu UE,

PODKREŚLAJĄC, że konieczne jest ukierunkowanie naszej reakcji na poprawę zapobiegania przestępczości i wykrywania jej przez uczestników rynku i instytucje dziedzictwa kulturowego, wzmocnienie zdolności w zakresie egzekwowania prawa i wymiaru sprawiedliwości, lepszą współpracę międzynarodową i większe wsparcie ze strony innych kluczowych interesariuszy, zgodnie z propozycją Komisji zawartą w planie działania,

Zapobieganie nielegalnemu handlowi dobrami kultury i jego wykrywanie przez uczestników rynku i instytucje dziedzictwa kulturowego

MAJĄC NA UWADZE, że uczestnicy rynku dóbr kultury, kolekcjonerzy i instytucje dziedzictwa kulturowego są w odpowiedniej pozycji, by pomagać w zapobieganiu przestępstwom związanym z dobrami kultury i wykrywaniu tych przestępstw, zatem podmioty te muszą być świadome mającego zastosowanie ustawodawstwa i innych narzędzi o charakterze nieustawodawczym, które służą zapobieganiu takim przestępstwom i ich wykrywaniu,

ŚWIADOMA faktu, że ustawodawstwo UE dotyczące handlu odgrywa ważną rolę w zapobieganiu nielegalnemu handlowi dobrami kultury i wykrywaniu go, ponieważ ma on zwykle transgraniczny charakter,

ODNOTOWUJĄC JEDNAK, że nadzór i kontrola nad handlem dobrami kultury na samym jednolitym rynku mogą się znacznie różnić i że konieczna jest poprawa identyfikowalności dóbr kultury na tym rynku,

PODKREŚLAJĄC potrzebę, by właściciele lub zarządcy zbiorów publicznych i prywatnych podejmowali dobrowolne środki w celu lepszej ochrony przed przestępstwami przeciwko mieniu poprzez dokładne katalogowanie swoich zbiorów, na przykład za pomocą istniejących narzędzi, takich jak standard Object ID (stworzony przez Międzynarodową Radę Muzeów – ICOM), oraz poprzez lepsze zgłaszanie przestępstw przeciwko mieniu, tak aby skradzione dobra kultury pojawiały się szybko i ze szczegółowym opisem w krajowych bazach danych dotyczących skradzionych dzieł sztuki oraz w bazie danych skradzionych dzieł sztuki prowadzonej przez Interpol (ang. *Stolen Works of Art Database*),

PRZYPOMINAJĄC o kluczowym znaczeniu prowadzenia dochodzeń w sprawie siatek przestępczych i nielegalnych przepływów pieniężnych leżących u podstaw poszczególnych przypadków nielegalnego handlu, a także o tym, że nawet legalnie nabyte dobra kultury mogą być wykorzystywane przez przestępców do czynów przestępczych takich jak pranie pieniędzy lub finansowanie terroryzmu,

Zwiększenie zdolności organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości

ZWRACAJĄC UWAGĘ na to, że obecnie dostępne informacje wywiadowcze nie dają adekwatnego obrazu sytuacji co do rozpowszechnienia i zakresu nielegalnego handlu dobrami kultury,

MAJĄC NA UWADZE, że organy publiczne muszą właściwie rozumieć sposób działania przestępców, dzielić się informacjami, znać wymogi współpracy wewnątrz- i międzyagencyjnej oraz dysponować konkretnymi narzędziami, w tym nowoczesnymi technologiami, takimi jak oprogramowanie do rejestrowania i wykrywania nielegalnych przepływów dóbr kultury lub sprzęt do nadzoru służący do ochrony ważnych miejsc,

PRZYPOMINAJĄC o potrzebie lepszej wymiany i współpracy między wyspecjalizowanymi organami krajowymi zajmującymi się tą dziedziną przestępczości,

ODNOTOWUJĄC, że osoby zajmujące się nielegalnym handlem dobrami kultury korzystają z faktu nierównej kryminalizacji odnośnych przestępstw w UE,

Zacieśnienie współpracy międzynarodowej i maksymalne wspieranie interesariuszy

MAJĄC NA UWADZE wartość dziedzictwa kulturowego dla społeczeństwa i podatność tego dziedzictwa na szkody wynikające z przestępstw w regionach objętych konfliktami i kryzysami,

KŁADĄC NACISK na potrzebę ochrony dziedzictwa kulturowego na obszarach objętych konfliktem, w szczególności na specyficzną sytuację Ukrainy wymagającą dalszych działań na rzecz ochrony ukraińskiego dziedzictwa kulturowego w kontekście rosyjskiej wojny napastniczej,

MAJĄC NA UWADZE ograniczoną świadomość społeczną w zakresie szkód, jakie może powodować nielegalny handel dobrami kultury,

**Z ZADOWOLENIEM PRZYJMUJE PLAN DZIAŁANIA OPRACOWANY PRZEZ
KOMISJĘ I ZWRACA SIĘ DO KOMISJI, BY PODJĘŁA NASTĘPUJĄCE DZIAŁANIA:**

1. Rozpoczęcie dialogu z rynkiem dzieł sztuki, w ścisłej współpracy z UNESCO, na temat kwestii związanych z ochroną dóbr kultury i handlem nimi na jednolitym rynku, obejmującego spotkanie wysokiego szczebla w 2023 r.;
2. Opracowanie i ustanowienie elektronicznego systemu przywozu dóbr kultury do Unii („systemu ICG”) oraz rozszerzenie go w celu obsługi również wywozu dóbr kultury, w oparciu o wnioski z przeprowadzonego studium wykonalności;
3. Dalsze finansowanie opracowywania rozwiązań mających na celu poprawę identyfikowalności i wykrywania dóbr kultury, wydanie wskazówek dla państw członkowskich co do tworzenia rejestrów sprzedaży (obejmujących również sprzedaż przez internet) zawierających szczegółowe informacje na temat sprzedawcy i nabywcy, a także na temat danego dobra kultury przeznaczonego do sprzedaży, jak również zaproponowanie obowiązku prowadzenia rejestru transakcji dotyczących dóbr kultury przez wszystkie podmioty, które prowadzą działalność gospodarczą w zakresie dóbr kultury w państwach członkowskich. Konkretnie rozwiązania powinny być przedmiotem przyszłego studium wykonalności;
4. Przeanalizowanie środków na potrzeby ogólnounijnej harmonizacji i integracji prowadzonych przez państwa członkowskie baz danych dotyczących skradzionych dóbr kultury, w tym połączenia z bazą danych skradzionych dzieł sztuki prowadzoną przez Interpol i z innymi odpowiednimi bazami danych;
5. Współpraca z ICOM w celu promowania Kodeksu etyki ICOM dla muzeów, zwiększenie zdolności oraz szkolenie pracowników muzeów i instytucji dziedzictwa kulturowego w kilku państwach członkowskich, aby lepiej rejestrować i chronić ich zbiory;
6. Identyfikowanie i promowanie bardziej ujednoliconych kategorii do celów gromadzenia danych przy wsparciu ze strony Europolu, co mogłoby w przyszłości umożliwić ogólnounijne gromadzenie danych za pośrednictwem Eurostatu;

7. Uwzględnienie problematyki nielegalnego handlu dobrami kultury w programie kursu wprowadzającego dla funkcjonariuszy stałej służby Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej do celów wykrywania przestępczości transgranicznej;
8. Dokonanie oceny istniejących cyfrowych narzędzi dochodzeniowych (w tym narzędzi finansowanych przez Komisję) i wspieranie dostępu państw członkowskich do tych narzędzi oraz zwrócenie się do Europejskiej Rady Koordynacyjnej (European Clearing Board) o ocenę, czy istnieje możliwość wspierania przez laboratorium innowacji Europolu i inne inicjatywy w tej dziedzinie;
9. Sporządzenie zestawienia na temat krajowych przepisów państw członkowskich co do kryminalizacji nielegalnego handlu dobrami kultury i na temat wykonania konwencji z Nikozji;
10. Zwiększenie wsparcia na rzecz ochrony ukraińskich dóbr kultury przed zniszczeniem, kradzieżą i nielegalnym wywozem polegającego na pomocy w rejestrowaniu i – na wniosek – w ewakuacji i fizycznej ochronie zbiorów;
11. Poprawa zdolności państw trzecich do prowadzenia transgranicznej współpracy i dochodzeń w sprawie prania pieniędzy związanego z dobrami kultury, w szczególności przez rozszerzenie zakresu globalnego instrumentu UE na rzecz przeciwdziałania praniu pieniędzy, tak by obejmował również Azję i Amerykę Łacińską;
12. Udzielanie wsparcia finansowego ICOM na modernizację obserwatorium ICOM, które centralizuje i rozpowszechnia różne instrumenty i zasoby służące, w wymiarze międzynarodowym, zwiększaniu świadomości społeczeństwa i poprawie ukierunkowania polityki w celu ochrony dóbr kultury;
13. Wspieranie UNESCO w opracowaniu podręcznika dla dziennikarzy na temat przekazywania informacji o przestępstwach związanych z dziedzictwem kulturowym;
14. Wspieranie inicjatyw na rzecz angażowania młodzieży za pośrednictwem programu „Kreatywna Europa”, Europejskiego Korpusu Solidarności oraz programu Erasmus+;

WZYWA PAŃSTWA CZŁONKOWSKIE, BY:

15. Zwiększały świadomość na rzecz inwentaryzowania i rejestrowania dóbr zgromadzonych w publicznych i prywatnych zbiorach w odpowiednich bazach danych i zgłaszania organom ścigania przestępstw przeciwko mieniu z zastosowaniem norm i narzędzi uzgodnionych na forum międzynarodowym (takich jak standard Object ID, standardy dla bibliotek i archiwów czy baza danych skradzionych dzieł sztuki prowadzona przez Interpol);
16. W przypadku braku krajowych baz rozważyły utworzenie specjalnych krajowych baz danych skradzionych dóbr kultury i zarządzanie nimi oraz udoskonaliły istniejące bazy danych, mając przy tym na uwadze ewentualne połączenie z bazą danych skradzionych dzieł sztuki prowadzoną przez Interpol;
17. Zgłaszały Interpolowi skradzione dobra kultury za pośrednictwem bazy danych skradzionych dzieł sztuki i dzieliły się informacjami na temat przypadków nielegalnego handlu dobrami kultury z Europolem i Interpolem oraz innymi właściwymi organami w celu poprawy obrazu wywiadowczego;
18. Wzmocniły skuteczną współpracę i wymianę informacji wśród właściwych organów i organów celnych, w tym za pośrednictwem Światowej Organizacji Celnej, oraz z Komisją⁵ za pomocą systemu informacji celnej, w celu zwalczania oszustw i innych przestępstw związanych z dobrami kultury;
19. W ramach krajowej oceny ryzyka przeprowadzanej na podstawie ustawodawstwa dotyczącego przeciwdziałania praniu pieniędzy identyfikowały i oceniały zagrożenia związane z nielegalnym handlem dobrami kultury, praniem pieniędzy i finansowaniem terroryzmu i dążyły do zrozumienia tych zjawisk oraz by przyjęły odpowiednie środki służące ograniczeniu tych zagrożeń;
20. Zwiększały świadomość odpowiednich podmiotów sektora prywatnego i wydawały im wskazówki pokazujące, w jaki sposób wypełniać obowiązki w zakresie zapobiegania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu we współpracy z właściwymi organami;

⁵ Zob. 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. L 82 z 22.3.1997, s. 1–16.

21. Usprawniły współpracę podmiotów zobowiązanych z rynku sztuki i antyków, sektora finansowego, jednostek analityki finansowej i wyspecjalizowanych organów ścigania, co może obejmować organy celne i organy właściwe w zakresie zwalczania nielegalnego handlu dobrami kultury, poprzez dzielenie się wiedzą i szkoleniami na temat zagrożeń wynikających z nielegalnej działalności związanej z dobrami kultury i rodzajów takiej działalności, przy uwzględnieniu możliwości współpracy między podmiotami publicznymi i prywatnymi, a także poprzez rozważenie utworzenia specjalnego systemu ostrzegania lub opracowania profili ryzyka, na wypadek sytuacji, w których dobra kultury są wykorzystywane w ramach transakcji finansowych, zastawów, pożyczek lub obligacji;
22. Zachęcały do przestrzegania obowiązku zachowania należytej staranności i przejrzystości transakcji zgodnie z międzynarodowym kodeksem etyki UNESCO dla osób zajmujących się handlem dobrami kultury oraz Kodeksem etyki ICOM dla muzeów;
23. Wykorzystywały maksymalnie potencjał EMPACT w sprawach nielegalnego handlu dobrami kultury, w tym w zakresie dochodzeń dotyczących zaangażowanych w ten proceder siatek przestępczych i związanych z nim nielegalnych przepływów pieniężnych;
24. W pełni wykorzystywały wsparcie ze strony Europolu i Eurojustu oraz ich wiedzę fachową na potrzeby transgranicznej współpracy organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości;
25. Zapewniały, stosownie do potrzeb, odpowiednie budowanie zdolności krajowych organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości, na przykład przez ustanowienie i szkolenie specjalnych jednostek organów ścigania i wyspecjalizowanych grup prokuratorów oraz poprzez zapewnianie podstawowych szkoleń dla funkcjonariuszy policji, organów celnych i straży granicznej przeprowadzających rutynowe kontrole;
26. Rozważyły zawarcie protokołu ustaleń między właściwymi organami ścigania i właściwymi instytucjami dziedzictwa kulturowego w celu zapewnienia odpowiedniego postępowania z zajęтыми lub skonfiskowanymi dobrami kultury i ich odpowiedniego przechowywania;

27. Rozważyły podpisanie, ratyfikowanie i wykonanie Konwencji Rady Europy o przestępstwach przeciwko dobrom kultury lub wdrożenie jej zasad, jeżeli uznane to zostanie za właściwsze;
28. Rozważyły podpisanie i ratyfikowanie Konwencji UNESCO z 1970 r. dotyczącej środków zmierzających do zakazu i zapobiegania nielegalnemu przywozowi, wywozowi i przenoszeniu własności dóbr kultury oraz Konwencji UNIDROIT z 1995 r. dotyczącej skradzionych lub nielegalnie wywiezionych dóbr kultury;
29. Zbadały środki umożliwiające zwracanie skradzionych przedmiotów prawowitym właścicielom, niezależnie od ograniczenia odpowiedzialności karnej;

ZACHĘCA PAŃSTWA CZŁONKOWSKIE, BY WE WSPÓŁPRACY Z KOMISJĄ:

30. Wspierały wzmocnienie i zapewnianie ciągłości działania sieci EU CULTNET w celu pełnego wykorzystania jej potencjału, w tym poprzez oddelegowanie odpowiedniego personelu do utworzenia punktu kontaktowego EU CULTNET w Europolu na potrzeby koordynowania wspólnych działań, nawiązywania kontaktów z podmiotami międzynarodowymi oraz wnoszenia wkładu w operacyjne i strategiczne prace w zakresie zwalczania nielegalnego handlu dobrami kultury, a także poprzez opracowywanie wspólnych środków, np. dotyczących poprawy szybkiego dostępu organów ścigania do niezbędnej wiedzy fachowej archeologów lub osób zawodowo zajmujących się dziedzictwem kulturowym; należy przewidzieć długoterminowe finansowanie wspomnianego punktu kontaktowego;
31. Kontynuowały wdrażanie konkluzji Rady w sprawie podejścia UE do dziedzictwa kulturowego podczas konfliktów i kryzysów⁶ oraz nadal monitorowały osiągnięte postępy;
32. Wdrożyły rezolucję Rady w sprawie planu prac UE w dziedzinie kultury na lata 2023–2026 poprzez wspieranie wymiany informacji między osobami zawodowo zajmującymi się dziedzictwem kulturowym a organami właściwymi do zwalczania nielegalnego handlu dobrami kultury w drodze serii warsztatów i działań w zakresie partnerskiego uczenia się;

⁶ 9837/21.

33. Ustanowiły sieć osób zawodowo zajmujących się dziedzictwem kulturowym i archeologów zdolnych do zapewnienia wiedzy fachowej, by wspomóc dochodzenia karne, korzystając przy tym z koordynacji ze strony punktu kontaktowego EU CULTNET w Europolu, a także, w stosownych przypadkach, z zaangażowania w ramach EPMACT. Komisja jest zachęcana do wspierania tej sieci stosownie do potrzeb;
34. Rozważyły utworzenie specjalnej wyszukiwarki do wykrywania nielegalnego handlu dobrami kultury lub przeanalizowały możliwości połączenia istniejących informatycznych zdolności / baz danych we współpracy z laboratorium innowacji Europolu, po uzyskaniu pozytywnej opinii Europejskiej Rady Koordynacyjnej tego laboratorium w celu stworzenia kompleksowego instrumentu informatycznego do analizy dóbr kultury wprowadzanych do obrotu;
35. Biorąc pod uwagę prace prowadzone obecnie w tej dziedzinie, uwzględniły rolę niewymienialnych tokenów w zwalczaniu nielegalnego handlu dobrami kultury, zwłaszcza w odniesieniu do transakcji dotyczących cyfrowych dzieł sztuki;
36. Monitorowały realizację działań wskazanych w niniejszych konkluzjach Rady i po pięciu latach od przyjęcia konkluzji podsumowały postępy w realizacji tych działań.
