



Az Európai Unió
Tanácsa

Brüsszel, 2015. november 9.
(OR. en)

13647/15

CULT 78
RELEX 873
UD 213

FELJEGYZÉS

Küldi:	a Tanács Főtitkársága
Címzett:	az Állandó Képviselők Bizottsága/a Tanács
Előző dok. sz.:	1326/15 CULT 72 RELEX 869 UD 212
Tárgy:	Egységes fellépés a konfliktuszónákban található kulturális örökség elpusztítása és tiltott kereskedelme ellen – <i>Irányadó vita</i> (Nyilvános vita a Tanács eljárási szabályzata 8. cikkének (2) bekezdése alapján [az elnökség javaslatára])

Az elnökség a Kulturális Bizottsággal folytatott konzultációt követően elkészítette a mellékelt vitaanyagot, amely az Oktatási, Ifjúsági, Kulturális és Sportügyi Tanács 2015. november 23-24-i ülésén folytatandó irányadó vita alapjául szolgál majd.

Egységes fellépés a konfliktuszónákban található kulturális örökség elpusztítása és tiltott kereskedelme ellen

Elnökségi vitaanyag

A jelenlegi események ismét rávilágítanak arra, hogy a fegyveres konfliktusok és a háború közvetlen következményekkel jár a kulturális örökségre nézve, amely ilyenkor szándékos pusztítás, rombolás, fosztogatás és tiltott kereskedelem célpontjává válik.

A nemzetközi közösség mély aggodalmának ad hangot ennek az örökségnek a pusztítása miatt, ez ugyanis az egész emberiségé. Határozottan és egyhangúlag elítéli ezeket az értelmetlen tetteket, amelyek azzal járnak, hogy az elkövetők barbár módon meggyilkolják azokat, akik megpróbálják megőrizni ezt az örökséget a jövő nemzedékei számára, a világörökség egyes felbecsülhetetlen értékű, pótolhatatlan részei pedig elvesznek.

A **számos** érintett **szervezet** egyikeként az UNESCO vezető koordináló szerepet tölt be, amihez az általános megbízatása ad iránymutatást, és amiben a szervezetet az Európai Unió és tagállamai is támogatják. Ezzel egyidejűleg az EU is tevékenyen fellép, különösen a kulturális javak tiltott kereskedelme ellen. Nemzeti szinten a tagállamok is részt vesznek ebben különböző mértékben, többek között az érintett harmadik országokkal együttműködve. Több más szereplő és szervezet is hozzájárul a kulturális örökség védelméhez.

A kulturális örökség elpusztítása és tiltott kereskedelme elleni küzdelmet **egyszerre több fronton kell megvívni, amelyek részben átfedik egymást**. Ide tartozik például:

- a kulturális örökség megőrzése, többek között a konfliktus és háború sújtotta területeken található helyszínek és műtárgyak katalógusba vételével és dokumentálásával (különösen digitalizálás segítségével);
- a kulturális örökség fizikai védelme, mindenekelőtt polgári válságkezelési missziók keretében, gyors intervenciós intézkedések révén, valamint a helyi közösségek elkötelezettségét is kihasználva;

- a kulturális örökség restaurálása, részben digitális adatok és új technológiák segítségével, ugyanakkor szakmai képzést is alkalmazva;
- a pusztítás megakadályozása, többek között azáltal, hogy felhívjuk a figyelmet a kulturális örökség jelentőségére, továbbá a konfliktusok okainak megoldásán, valamint a kulturális sokszínűség tiszteletben tartásának biztosításán dolgozunk;
- küzdelem a kulturális javak tiltott kereskedelme ellen, elsősorban jogi intézkedéseken keresztül (ellenőrzések és szankciók);
- annak az értéknek a megőrzése, amelyet a kulturális örökség a történelem és az identitás szempontjából képvisel, legfőképpen azzal, hogy küzdünk a konfliktus által sújtott lakosság, különösen a migránsok és menekültek kulturális jogainak megtagadása ellen.

Szem előtt tartva, hogy **ágazatközi kérdésekről** van szó, továbbá figyelembe véve, hogy a Tanács olyan stratégiai és átfogó megközelítést sürget, amely következetes és koherens módon integrálja a kultúra kérdését az EU külkapcsolataiba, a kulturális minisztereket arra kérjük, hogy fejtsék ki véleményüket a következő kérdésről:

Tekintettel arra, hogy a kulturális örökség pusztítása és tiltott kereskedelme elleni küzdelem ügyében a szereplők, kihívások és lehetséges megoldások száma egyaránt jelentős, milyen szerepet játszhat az Európai Unió és hogyan biztosítható koherens és összehangolt megközelítés olyan módon, hogy kiegészítsük a nemzeti és nemzetközi szintű erőfeszítéseket?

(Például helyénvaló lenne-e az erőfeszítéseket a küzdelem fent említett frontjainak különböző konkrét aspektusaira összpontosítani? Tekintettel a migrációs válság jelentette sürgető kihívásra, mit tehetünk a migránsok és menekültek szellemi kulturális örökségének védelme érdekében? Hogyan lehetne összehangolni az erőfeszítéseket annak ellenére, hogy ezekben a kérdésekben különböző minisztériumok illetékesek?)

A kulturális javak tiltott kereskedelme elleni uniós intézkedések áttekintése

1. BELSŐ PIAC

A **tagállamok területéről jogellenesen kivitt kulturális javak visszaszolgáltatásáról** szóló 2014/60/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv, amelyet 2014. május 15-én fogadtak el, a 93/7/EU irányelv átdolgozása. Az átdolgozás célja annak biztosítása volt, hogy a tagállamok el tudják érni valamennyi olyan kulturális tárgy visszaszolgáltatását, amely művészi, történelmi vagy régészeti értéket képviselő nemzeti kincsnek minősül, ha azt a területükről 1993. január 1-jén vagy azt követően, jogellenesen vitték ki. Ezzel az Európai Unió arra törekszik, hogy hozzájáruljon a tagállamok kulturális örökségének megőrzéséhez.

Az új irányelv tehát elősegíti majd a kulturális javak tiltott kereskedelmének megelőzését és az ellene folytatott küzdelmet.

2. KÜLKAPCSOLATOK

Az EU konkrét intézkedéseket tett azért, hogy elejét vegye a **szíriai és iraki** örökségi helyszínek rendszeres kifosztásának. A Tanács az alábbi két **rendeletet** fogadta el, amelyek a **behozatal tilalmáról** rendelkeznek az említett két országból származó **kulturális javak** esetében, ha felmerül annak gyanúja, hogy azokat onnan jogellenesen vitték ki:

- a) az 1210/2003/EK tanácsi rendelet korlátozó intézkedéseket állapít meg **Irakkal** szemben, a 2003/495/KKBP tanácsi közös álláspontnak és az ENSZ Biztonsági Tanácsa 1483 (2003) számú határozatának megfelelően;

- b) a **szíriai** helyzetre tekintettel korlátozó intézkedések meghozataláról szóló 1332/2013/EU tanácsi rendelet előírja, hogy a jogos tulajdonos beleegyezése nélkül kivitt javak visszaszolgáltatathatók Szíriában a tulajdonosnak, ha teljesül az alábbi két feltétel: 1) sikerült megállapítani a jogos tulajdonos kilétét; 2) nem merül fel annak kockázata, hogy a javakat a konfliktusban gazdasági eszközként használnák fel.

3. KULTÚRPOLITIKA

A Tanács 2014. novemberben elfogadott, 2015–2018-as időszakra szóló kulturális munkaterve előírja, hogy 2016-ban **tanulmányt** kell előterjeszteni a **kulturális javak tiltott kereskedelméről**, beleértve a harmadik országokból jogellenesen külföldre vitt kulturális javakra vonatkozó uniós behozatali szabályokat is.

4. EGYÜTTMŰKÖDÉS HARMADIK ORSZÁGOKKAL

2014. januárban az Európai Bizottság az EU-Afrika közös stratégia támogatási mechanizmusának közreműködésével workshopot szervezett **Marokkóban a kulturális javak fosztogatás, lopás és tiltott kereskedelem elleni védelméről**. A rendezvény célja az volt, hogy a résztvevők felhívják a döntéshozók figyelmét a kulturális javak fosztogatás, lopás és tiltott kereskedelem elleni védelmének fontosságára, és ajánlásokat fogalmazzanak meg, illetve indikatív módon kiemelt intézkedéseket határozzanak meg az Afrikában található kulturális javak fokozottabb védelme érdekében, figyelembe véve a pánafrikai és a regionális szint közötti jelenlegi szakadékokat ez ügyben.

Az európai szomszédsági és partnerségi támogatási eszköz (ENPI) finanszírozásával (2,78 millió EUR) **projekt indult, melynek célja a szíriai kulturális örökség megőrzése**, és amelyet az UNESCO hajt végre a Kulturális Javak Megőrzésének és Restaurálásának Nemzetközi Tanulmányi Központjával (ICCROM) és a Műemlékek és Műemlékhelyszínek Nemzetközi Tanácsával (ICOMOS) partnerségben. Az első szakaszban a fő tevékenység a múzeumok és más kulturális örökségi szervezetek szakmai személyzetének képzése volt. A projekt egyik fő eredménye az lesz, hogy létrehozzák a fosztogatással szerzett műtárgyak rendőrségi adatbázisát, amelyben szisztematikus módon összegyűjtik az információkat a lopott és/vagy jogellenesen külföldre vitt szíriai kulturális javakról.

5. EGYÜTTMŰKÖDÉS NEMZETKÖZI SZERVEZETEKSEL

Az EU anyagilag támogatja a Múzeumok Nemzetközi Tanácsa (ICOM) által kezelt, a kulturális javak **tiltott kereskedelmére vonatkozó adatbázis** létrehozását és karbantartását.

6. A KULTURÁLIS JAVAK KÜLFÖLDRE VITELE

A **kulturális javak kiviteléről** szóló, 2008. december 18-i 116/2009/EK tanácsi rendelet olyan rendelkezéseket állapít meg, amelyek biztosítják, hogy a kulturális javak kivitele az Unió külső határain egységes ellenőrzés alá essen. A belső piac 1993 januári létrehozására tekintettel fogadták el azzal a céllal, hogy segítségével összeegyeztessék az áruk szabad mozgásának elvét és azt, hogy a tagállamoknak meg kell tudniuk védeni nemzeti kincseiket. A rendelet hatálya alá tartozó kulturális javak kategóriáit annak I. melléklete tartalmazza. A kulturális javaknak az Unió vámterületén kívülre történő kivitele a rendelet értelmében kiviteli engedély bemutatásához van kötve.

7. VÁMÜGYEK

a) Az ICOM tiltólistáinak terjesztése a vámtisztviselők körében

Az iraki kulturális javaknak az ICOM által összeállított 2015. júniusi tiltólistáját és a szír kulturális javak 2013-ban közzétett tiltólistáját a tagállamok vámigazgatási szerveinek rendelkezésére bocsátották a **CIRCABC** internetes platformon keresztül. Ezeket a listákat terjesztetni kell a határokon szolgálatot teljesítő vámtisztviselők körében, hogy azok könnyebben észleljék és azonosítsák a gyanús tárgyakat és szállítmányokat.

A Múzeumok Nemzetközi Tanácsa (ICOM) **tiltólistát** adott ki **az iraki, illetve a szíriai kulturális javakról**.¹ A tiltólistán a veszélyeztetett régészeti tárgyak és műkincsek azon kategóriáinak leírása és illusztrációja szerepel, amelyeket Irakban és Szíriában nemzeti jogszabályok védenek, és ennek megfelelően ki vannak téve a lopás, fosztogatás, majd a tiltott kereskedelem veszélyének.

¹ Az ICOM a világ más veszélyeztetett területei vonatkozásában is tett közzé tiltólistát. Lásd: <http://icom.museum/programmes/fighting-illicit-traffic/red-list/>

b) A nemzetközi adatbázisok listájának terjesztése a vámtisztviselők körében

A tiltott kereskedelem elleni küzdelemben aktív nemzetközi szervezetek közül több is kidolgozott a kulturális javakkal kapcsolatos információk terjesztését segítő adatbázist, melyek közül a legjelentősebb a **lopott műalkotások Interpol által készített adatbázisa**. Az ezekre az adatbázisokra vonatkozó információk a **Bizottság TAXUD főigazgatóságának kulturális javakról szóló honlapján** lesznek elérhetők minden érintett és különösen a vámtisztviselők részére arra az esetre, ha egyes tárgyakkal vagy szállítmányokkal kapcsolatban gyanú merül fel.

c) A vámtisztviselők képzése

A vámtisztviselők szakmai fejlődése érdekében a Bizottságnak egy-két alkalommal tanfolyamot kell szerveznie valamennyi tagállam vámtisztviselői részére. A képzésnek a **már meglévő képzési modulokra** kell épülnie (esetlegesen az UNESCO támogatását is igénybe véve). A képzésnek ki kell terjednie a **kockázatértékelésre és a szíriai/iraki jogszabályok szerint oltalom alatt álló javak pontos meghatározására**, valamint az **online adatbázisok megismertetésére**. A képzés finanszírozását a Vám 2020 program fedezi majd.

d) A kockázatkezelés- és elemzés fejlesztése

A Közös Vámkódex végrehajtási rendelkezéseinek² 4g. cikke szerint **a tagállamoknak elektronikus úton, a Közös Vámügyi Kockázatkezelési Rendszeren (CRMS) keresztül – a kockázati tájékoztató adatlapon (RIF) – meg kell osztaniuk egymással a kockázatokkal kapcsolatos információkat**, ha releváns kockázatot észlelnek. A kockázati tájékoztató adatlap a kockázati információk cseréjére szolgál, hogy azok könnyebben elérhetők legyenek, és valamennyi tagállami vámhatóság egyidejűleg használni tudja azokat. Az adatlap segítségével a vámhivatalok és érintett nemzeti kockázatelemző központok figyelme felhívható a lehetséges vagy valódi szabálytalanságokra és kockázatokra. Ha egy tagállam ilyen adatlapot ad ki, ezzel azt is lehetővé teszi a többi tagállam számára, hogy megtegyék a megfelelő intézkedéseket annak érdekében, hogy észlelni tudják kulturális javak ugyanilyen módon való illegális bevitelét az EU-ba.

² A Bizottság 1993. július 2-i 2454/93/EGK rendelete a Közös Vámkódex létrehozásáról szóló 2913/92/EGK tanácsi rendelet végrehajtására vonatkozó rendelkezések megállapításáról.

Az adatlap szabálytalanság észlelése nyomán alkalmazható (például pontatlan nyilatkozat vagy be nem jelentett tétel észlelése esetén). Az adatlapon közölhető a szabálytalanság észlelésének módja is (fizikai vizsgálat, besorolási döntés vagy az útvonaladatok előzetes elemzése). Ha problémák merülnek fel e kulturális javak azonosítása, illetve ellenőrzése kapcsán, arról be kell számolni a Bizottságnak (TAXUD főigazgatóság, B1 osztály) és/vagy a CRMS-en keresztül kockázati tájékoztató adatlapot kell kiadni, hogy a többi tagállamtól választ lehessen kapni az ügyben.

A TAXUD főigazgatóság 2015. június 5-én elkészített egy uniós kockázati tájékoztató adatlapot, és ebben megadja a jogalapot a tagállamoknak, ismerteti a jelenlegi helyzetet, és részletes visszajelzést kér a CRMS rendszerben. Így a lehető leggyorsabb és leghatékonyabb módon lehetett tájékoztatni a tagállamokat és arra kérni őket, hogy tegyenek célzott intézkedéseket e kockázat kezelésére és tájékoztassák egymást a jövőbeli lefoglalásokról.

A CRMS-ben külön **kockázati kategóriát is létrehozta a kulturális javaknak.**

Meg fogják vizsgálni és értékelni fogják **konkrét közös kockázati kritériumok (CRC) kidolgozásának** a lehetőségét. A cél annak megállapítása, hogy elegendő-e az uniós kockázati tájékoztató adatlap, szükség lenne-e egy konkrét közös kockázati kritériumra a jelenlegi ilyen kritériumok részeként, vagy esetleg csak a jövőben, a jelenlegi közös kockázati kritériumok általános felülvizsgálata keretében kellene megvizsgálni a kérdést. **A kulturális javakra vonatkozó kockázati profillal már rendelkező tagállamoknak meg kell osztaniuk azt egymással,** még akkor is, ha a kockázatok valószínűleg nem azonosak minden tagállam esetében.

e) A lefoglalt javakra vonatkozó információk gyűjtése a tagállamoktól

A Bizottság információkat gyűjtött a lefoglalásokról és azokról a nehézségekről, amelyekkel a tagállamok vámhivatalai találkoztak az iraki és szíriai kulturális javak kereskedelmének tilalmára vonatkozó szankciós szabályozás végrehajtása kapcsán.

A Bizottság arra a megállapításra jutott, hogy eddig csak kevés alkalommal foglaltak le **Irakból, illetve Szíriából származó kulturális javakat** a hatóságok. Ennek ellenére a lefoglalások körülményei igen változatosak voltak. A lefoglalások alacsony száma többek között **a bizonyítási teher problémájából, a szakmai információk hiányából és abból adódik, hogy nehéz bizonyítékokat szerezni arról, hogy a szóban forgó javak a tiltás hatálya alá tartozó országokból származnak.**

Az összegyűjtött információkat arra fogják használni, hogy felmérjék a szankciós intézkedések végrehajtása jelentette kihívást, és lehetőség szerint javítsák a szabályok érvényre juttatását.

f) A határnál alkalmazandó eljárások egyértelművé tétele

A különböző fórumokon folytatott megbeszélések során a tagállamok vámhatóságai jelezték, hogy problémát jelent **a követendő eljárás megválasztása abban az esetben, ha olyan javakat észlelnek, amelyek esetlegesen a szankciós szabályozás hatálya alá esnek, illetve azt követően, hogy Szíriából, illetve Irakból származó, tilalom hatálya alá eső kulturális javakat foglalnak le.** A CIRCABC-on keresztül egy gyakorlati javaslatokat tartalmazó dokumentumot is köröztettek, amelynek célja ezen eljárások bizonyos aspektusainak tisztázása.

g) Általános figyelemfelhívás

A kulturális javak tiltott kereskedelme elleni küzdelem fontos részét képezik **az ilyen javak kivételére és behozatalára vonatkozó szabályokról szóló,** a magánszemélyeket és a műkereskedéseket egyaránt célzó **tájékoztató kampányok.**

A Bizottság TAXUD főigazgatósága weboldalának kulturális javakra vonatkozó, frissülő részén linkek mutatnak a nemzetközi partnereknek, többek között az UNESCO-nak, az ICOM-nak, az ICOM kulturális javak tiltott kereskedelemmel foglalkozó nemzetközi megfigyelőközpontjának és az Interpolnak a weboldalára.