



Az Európai Unió
Tanácsa

Brüsszel, 2022. december 15.
(OR. en)

16107/22

COSI 327
ENFOPOL 647
ENFOCUSTOM 178
CULT 132
JAI 1692

FEDŐLAP

Küldi:	az Európai Bizottság főtitkára részéről Martine DEPREZ igazgató
Az átvétel dátuma:	2022. december 13.
Címzett:	Thérèse BLANCHET, az Európai Unió Tanácsának főtitkára
Biz. dok. sz.:	COM(2022) 800 final
Tárgy:	A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK, A TANÁCSNAK, AZ EURÓPAI GAZDASÁGI ÉS SZOCIÁLIS BIZOTTSÁGNAK ÉS A RÉGIÓK BIZOTTSÁGÁNAK a kulturális javak tiltott kereskedelme elleni uniós cselekvési tervről

Mellékelten továbbítjuk a delegációknak a COM(2022) 800 final számú dokumentumot.

Melléklet: COM(2022) 800 final

Brüsszel, 2022.12.13.
COM(2022) 800 final

**A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK, A
TANÁCSNAK, AZ EURÓPAI GAZDASÁGI ÉS SZOCIÁLIS BIZOTTSÁGNAK ÉS A
RÉGIÓK BIZOTTSÁGÁNAK**

a kulturális javak tiltott kereskedelme elleni uniós cselekvési tervről

1. Bevezetés

A kulturális javak tiltott kereskedelme jövedelmező üzlet a szervezett bűnözés, és egyes esetekben a konfliktusokban részt vevő felek és a terroristák számára¹. Ez különösen az alacsony felderítési kockázatnak, a magas árresek lehetőségének, valamint a legális² és tiltott piacok vonzó méretének tudható be, amelyet a gyűjtők, befektetők és múzeumok³ által jelentett stabil vagy növekvő globális kereslet biztosít.

Az Interpol számításai szerint 2020-ban világszerte több mint 850 000 műtárgyat foglaltak le, és ezeknek több mint felét Európában⁴. 2016 óta az évente végrehajtott globális Pandora műveletnek köszönhetően 407 személyt vettek őrizetbe és 147 050 kulturális tárgyat sikerült visszaszerezni⁵. Ezek az adatok azonban elfednek egy nagyobb problémát: mivel számos eset észrevétlen marad, a kulturális javak tiltott kereskedelmének valós mértéke valószínűleg sokkal nagyobb⁶.

A kulturális javak gyakran nagy kulturális, művészeti, történelmi és tudományos jelentőséggel rendelkeznek. Ezért a kulturális javak **tiltott kereskedelme pusztító és visszafordíthatatlan hatást gyakorolhat a kulturális örökségre az EU-n belül és kívül egyaránt**. Lerombolja kollektív emlékezetünk egyes részeit, és megfosztja az emberiséget a történelméről szóló tanúvallomásoktól. A válságövezetek és a konfliktusövezetek különösen veszélyeztetettek. Ezt jól példázzák a Közel-Keleten (például Szíriában, Irakban vagy Líbiában), legutóbb pedig Ukrajnában bekövetkezett események.

Ennek az összetett, eredendően transznacionális bűnügyi jelenségnek a kezeléséhez **uniós szintű, testre szabott válaszra** van szükség, amint azt a biztonsági unióra vonatkozó, a 2020 és 2025 közötti időszakra szóló uniós stratégia⁷ és a szervezett bűnözés elleni küzdelemre vonatkozó

¹ Lásd például az ENSZ Biztonsági Tanácsának 2199 (2015), 2253 (2015), 2322 (2016), 2347 (2017), 2462 (2019) és 2617 (2021) sz. határozatát, valamint a G20-ak kulturális minisztereinek 2021. július 30-i római nyilatkozatát.

² 2021-ben a „legális” műalkotások és régiségek piacát világviszonylatban 65 milliárd USD-re értékelték, ami 29%-os növekedést jelent 2020-hoz képest, és meghaladta a Covid19-világjárvány előtti szintet; lásd: Clare McAndrew: *The Art Market 2022 – An Art Basel & UBS Report* (A műtárgypiac 2022-ben – Az Art Basel és az UBS jelentése).

³ Vö.: Serious and Organised Crime Threat Assessment (A súlyos és szervezett bűnözés általi fenyegetettség értékelése), Europol, 2021.

⁴ Interpol: *Assessing Crimes Against Cultural Property 2020* (A kulturális javakat érintő vagyon elleni bűncselekmények értékelése, 2020. évi jelentés).

⁵ Az Európai Multidiszciplináris Platform a Bűnügyi Fenyegetettség Ellen (EMPACT) részét képező művelet. Lásd: <https://www.europol.europa.eu/media-press/newsroom/news/total-of-52-arrests-in-operation-across-28-countries-targeting-trafficking-in-cultural-goods>.

⁶ Lásd: Európai Bizottság: *Illicit trade in cultural goods in Europe – Characteristics, Criminal justice responses and an analysis of technologies in the fight against the trade* (A kulturális javak tiltott kereskedelme Európában – Jellemzők, a büntető igazságszolgáltatás válaszai, valamint elemzés a műszaki megoldásoknak a kereskedelem elleni küzdelemben való felhasználhatóságáról), zárójelentés, 2019, 81., 159. és 160. o.

⁷ A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának – A biztonsági unióra vonatkozó uniós stratégia, COM(2020) 605 final.

uniós stratégia (2021–2025)⁸ meghatározza. A Bizottság ezért **cselekvési tervet** terjeszt elő. A terv célja, hogy maximalizálja a meglévő uniós intézkedésekben rejlő lehetőségeket, felhívja a figyelmet a további erőfeszítéseket igénylő területekre, és jelezze a fennmaradó kihívások kezelésének módját.

2. Összetett jelenség, amely testre szabott választ igényel

A kulturális javak tiltott kereskedelméhez kapcsolódó három fő illegális tevékenység a következő: 1. lopás és rablás, 2. fosztogatás (régí tárgyi emlékek illegális eltávolítása régészeti lelőhelyekről, épületekből vagy műemlékekből⁹) és 3. kulturális javak hamisítása. A kapcsolódó bűncselekmények közé tartozik a csalás, az ellopott tárgyak eladása (orgazdák), a csempészet és a korrupció. A tiltott kereskedelmen túl a bűnözők akár jogszerűen szerzett kulturális javakkal is visszaélhetnek pénzmosás, szankciók, adókijátszás¹⁰ vagy terrorizmusfinanszírozás céljából.

A kulturális javakhoz kapcsolódó bűncselekmények sajátos jellemzőkkel rendelkeznek, amelyek megkülönböztetik őket az egyéb illegális tevékenységektől. A kulturális javak műtárgy volta, eredetisége, provenienciája¹¹, provenanciája¹² és jogállása ritkán látható azonnal, és a meghatározása gyakran különleges szakértelmet igényel. Másodszor, a köz- és magángyűjtemények, műemlékek és ásatási helyszínek – különösen konfliktus- és válsághelyzetekben – ki vannak téve a lopás és a fosztogatás veszélyének. Ezen túlmenően a nyilvántartásba nem vett kulturális javakat – különösen az ásatási helyszínekről vagy katalógizálatlan gyűjteményekből származó javakat – nehéz felderíteni és nyomon követni, ha egyszer tiltott kereskedelem tárgyává váltak. Harmadszor, a kulturális javak piaca bizonyos szempontokból sebezhető, ami vonzó a bűnözők számára. Ide tartozik a névtelenség és a titoktartás elfogadása¹³, az árak szubjektivitása és volatilitása, valamint annak lehetősége, hogy a műtárgyakat jelentős pénzüsszegek tárolására és mozgatására használják fel¹⁴. A bűnözők abból

⁸ A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának a szervezett bűnözés elleni küzdelemre irányuló uniós stratégiáról (2021–2025), COM(2021) 170 final.

⁹ Ez magában foglalja a háborús fosztogatást is, amely a nemzetközi humanitárius szokásjog szerint háborús bűncselekménynek minősül. Lásd: https://ihl-databases.icrc.org/customary-ihl/eng/docs/v1_rul_rule52

¹⁰ Lásd például: az Egyesült Államok Szenátusa Belbiztonsági és Kormányzati Ügyekért felelős Bizottsága vizsgálatokkal foglalkozó állandó albizottságának 2020. évi jelentése: The Art Industry and U.S. Policies that Undermine Sanctions, Staff Report (A művészeti ágazat és az Egyesült Államoknak a szankciókat aláásó szakpolitikái).

¹¹ A műtárgy helye a régészeti felfedezése időpontjában.

¹² A műtárgy „kezdetől a jelenig” tartó birtokosi láncának adatai.

¹³ Például készpénzes tranzakciók használata, a vevők anonimitása, valamint fedőcégek és szabadkikötők igénybevétele.

¹⁴ A műtárgypiac pénzmosással és terrorizmusfinanszírozással szembeni sebezhetőségével kapcsolatban lásd például a TRACFIN (Traitement du renseignement et action contre les circuits financiers clandestins – a francia pénzügyi információs egység) hírlevelét, 16. szám, 2018. június.

is profitálnak, hogy a nagyközönség nincs tisztában azzal, hogy a kulturális javak tiltott kereskedelme milyen károkat okozhat¹⁵.

Emellett a bűnözők kihasználják az egyre elterjedtebb online értékesítési csatornákat arra, hogy a legális és illegális piacokon bővítsék ügyfélbázisukat. Ez további kihívásokat jelent a bűnüldöző szervek¹⁶ számára az ellenőrizendő kulturális javak mennyisége, az adatok titkosítása és a potenciálisan érintett joghatóságok száma miatt.

A bűnüldöző hatóságok továbbá azt tapasztalják, hogy a kulturális javak tiltott kereskedelmével foglalkozó **szervezett bűnözői csoportok kifizetődően működnek**, mint a vagyoni elleni szervezett bűncselekmények más típusaival foglalkozó csoportok. A bűnözők szándékosan határokon átnyúlóan működnek, hogy maximalizálják nyereségüket, eltüntessék nyomaikat, elrejtőzzenek a letartóztatás elől és meghamisítsák a tiltott kereskedelem tárgyát képező kulturális javak provenanciáját vagy provenienciáját.

A kulturális javak tiltott kereskedelmét érintő ügyekben folytatott nyomozások ezért összetettek. Speciális szakértelmet igényelnek a kulturális javakkal kapcsolatban, és számos hatóságot (például a rendőrséget, vámhatóságot, határőrséget, kulturális minisztériumot, pénzügyi információs egységeket és igazságszolgáltatási hatóságokat) kell bevonni, és mivel számos ügy határokon átnyúló jellegű, ezért gyakran különböző joghatóságoknak kell együttműködniük.

3. Unió cselekvési terv a kulturális javak tiltott kereskedelme elleni küzdelem területén

A kulturális javak tiltott kereskedelme elleni világszintű fellépés különböző területeken való fokozására vonatkozó ajánlásokkal¹⁷ összhangban e cselekvési terv célja a **bűnözők** eredményes

¹⁵ Lásd a 7. lábjegyzetben hivatkozott jelentést, 70., 81. és 158–160. o.

¹⁶ További pontosítás hiányában a bűnüldöző hatóságok e dokumentumban használt fogalma a rendőrséget, a vámhatóságot, a határőrséget és egyéb érintett, bűncselekmények megelőzésével, kinyomozásával, felderítésével vagy büntetőeljárás alá vonásával kapcsolatos feladatokat ellátó hatóságokat foglal magában.

¹⁷ Lásd különösen: az ENSZ Biztonsági Tanácsának 2199 (2015), 2253 (2015), 2322 (2016), 2347 (2017), 2462 (2019) és 2617 (2021) sz. határozata; az ENSZ Közgyűlésének A/RES/69/196. sz. határozata (Nemzetközi iránymutatás a kulturális javak tiltott kereskedelmére és más kapcsolódó bűncselekményekre vonatkozó bűnmegelőzési és büntető igazságszolgáltatási intézkedésekről); Jelentés a nemzetközi szervezett bűnözés elleni ENSZ-egyezmény részes felei konferenciájának tizedik üléséről (UNTOC COP/2020/10, 10/7. sz. határozat); az ENSZ Nevelésügyi, Tudományos és Kulturális Szervezetének (UNESCO) 1970. évi egyezménye a kulturális javak jogtalan behozatalának, kivitelének és tulajdona jogtalan átruházásának megakadályozásáról és megelőzéséről; 1995. évi UNIDROIT egyezmény a lopott vagy jogellenesen külföldre vitt kulturális javakról; a G20-ak kulturális minisztereinek 2021. július 30-i római nyilatkozata; az Interpol „Assessing Crimes Against Cultural Property 2020” című jelentése (A kulturális javakat érintő vagyoni elleni bűncselekmények értékelése, 2020); a „The Safety and Security of Cultural Heritage in Zones of War or Instability” (A kulturális örökség biztonsága és védelme a háborús vagy instabil zónákban) című, az Észak-atlanti Szerződés (NATO) „Science for Peace and Security” című 2021. évi sorozata keretében közzétett dokumentum; a kulturális politikákról és a fenntartható fejlődésről tartott UNESCO-világkonferencia (Mondiacult 2022) zárónyilatkozata.

elrettentése, a változó biztonsági fenyegetések kezelése és a **kulturális örökség védelme**¹⁸. A cselekvési terv a hatékony és átfogó válasz érdekében négy stratégiai célkitűzésre összpontosít:

- I. a bűncselekmények piaci szereplők és a kulturális örökséget ápoló intézmények általi megelőzésének és felderítésének javítása;
- II. a bűnüldöző és igazságügyi hatóságok képességeinek javítása;
- III. a nemzetközi együttműködés erősítése;
- IV. más kulcsfontosságú érdekelt felek támogatásának elnyerése a kulturális javak bűncselekményekkel szembeni védelmében.

A cselekvési terv tágran határozza meg a kulturális javak fogalmát, amely magában foglalja a történelmi, művészeti, tudományos vagy néprajzi jelentőségű műtárgyakat is, amint azt az ENSZ Nevelésügyi, Tudományos és Kulturális Szervezetének (UNESCO) a kulturális javak jogtalan behozatalának, kivitelének és tulajdona jogtalan átruházásának megakadályozását és megelőzését szolgáló eszközökről szóló 1970. évi egyezménye (a továbbiakban: az 1970. évi UNESCO-egyezmény)¹⁹ is említi.

3.1. A bűncselekmények piaci szereplők és a kulturális örökséget ápoló intézmények általi megelőzése és felderítése

A kulturális javak piacának szereplői²⁰, a gyűjtők és a kulturális örökséget ápoló intézmények megfelelő helyzetben vannak ahhoz, hogy segítsenek megelőzni és felderíteni a kulturális javakkal kapcsolatos bűncselekményeket, mivel különösen ki vannak téve annak a veszélynek, hogy tiltott kereskedelem tárgyát képező kulturális javakkal találkoznak, vagy vagyoni bűncselekmények áldozatává válnak. Alapvető fontosságú, hogy ezek az érdekelt felek tisztában legyenek azokkal az alkalmazandó jogszabályokkal és egyéb nem jogszabályi eszközökkel, amelyek célja az ilyen bűncselekmények megelőzése és felderítése²¹. A Bizottság

¹⁸ Lásd továbbá az ENSZ Közgyűlésének A/RES/69/196. sz. határozatát.

¹⁹ Az 1970. évi UNESCO-egyezmény 1. cikke.

²⁰ Beleértve a műtárgypiaci ügyletekben részt vevő különböző szereplőket, például vevőket, galériákat, aukciós házakat, a kulturális javak kereskedelmével foglalkozó egyéb szereplőket (többek között az online értékesítési platformokat is), szabadkikötőket, műkincs-tárolókat, kulturális javakkal foglalkozó szakértőket, kulturális javakkal kapcsolatos tranzakciók finanszírozásában részt vevő vállalkozásokat, valamint a kulturális javakkal kapcsolatos ügyletekben részt vevő könyvelőket, könyvvizsgálókat, adótanácsadókat és jogi szakembereket.

²¹ A műtárgypiacoknak és a kulturális intézményeknek meg kell felelniük a kellő gondosságra és a bejelentési kötelezettségre vonatkozó szabályoknak és normáknak a vásárlókkal, a kulturális javak provenanciájával és a tranzakciókkal kapcsolatban. Ezek a szabályok és normák a piaci gyakorlatból, magatartási kódexekből (mint például a kulturális javakkal foglalkozó kereskedők nemzetközi etikai kódexe [UNESCO] vagy a Múzeumok Nemzetközi Tanácsának a múzeumok számára meghatározott etikai kódexe), a bíróságok ítélkezési gyakorlatából vagy jogszabályokból (például az (EU) 2018/843 irányelvvel [HL L 156., 2018.6.19., 43–74. o.] módosított, a pénzügyi rendszerek pénzmosás vagy terrorizmusfinanszírozás céljára való felhasználásának megelőzéséről szóló (EU) 2015/849 irányelvből, a tagállamok területéről jogellenesen kivitt kulturális javak visszaszolgáltatásáról szóló, 2014. május 15-i 2014/60/EU európai parlamenti és tanácsi irányelvből [HL L 159., 2014.5.28., 1–10. o.] vagy az adásvételek nyilvántartásokban való rögzítésére vonatkozó nemzeti követelményekből) erednek.

rendszeres párbeszédet folytat a kulturális örökséget ápoló intézményekkel, különösen a kulturális örökséggel foglalkozó szakértői csoporton²² keresztül. A Bizottság emellett együttműködést folytat az UNESCO-val a műtárgypiac és a kulturális örökséget ápoló intézmények kellő gondosságra és etikai szabályokra vonatkozó ismereteinek elmélyítése érdekében²³. Az UNESCO jelenleg dolgozik a kulturális javakkal foglalkozó kereskedők nemzetközi kódexének felülvizsgálatán annak érdekében, hogy kezelje a kódex 1999. évi elfogadása óta felszínre került kihívásokat, továbbá megerősítse és egyértelműbbé tegye azokat az etikai elveket, amelyeknek meghatározóknak kell lenniük a műkincspiac működésében.

Mivel a kulturális javak tiltott kereskedelme jellemzően határokon átnyúló bűncselekmény, az uniós kereskedelmi jogszabályok fontos szerepet játszanak az ilyen esetek megelőzésében és felderítésében. A kulturális javaknak az Unió vámterületéről történő kivitele kiviteli engedélyhez kötött annak biztosítása érdekében, hogy a kivitt az EU külső határain egységes ellenőrzésnek vessék alá²⁴. A kulturális javak behozatala az (EU) 2019/880 rendelet hatálya alá tartozik. Megtiltja a harmadik országból illegálisan kivitt kulturális javak behozatalát, és bizonyos kulturális javak Unióba történő behozatalát behozatali engedélyekhez vagy importőri nyilatkozatokhoz köti. A rendelet emellett központi elektronikus rendszert vezet be az információk tárolására és a tagállamok közötti cseréjére, valamint a behozatali alakiságok gazdasági szereplők általi teljesítésére. Ezt a rendszert 2025 júniusáig üzembe helyezik²⁵. Papírmentes lesz, és biztosítani fogja az érintett vámszervek, kulturális hatóságok és meglévő adatbázisok közötti kapcsolatot. Emellett csökkentheti az okmányhamisítási esetek számát, és szükségtelessé teszi a papíralapú engedélyek eredetiségének ellenőrzését. A Bizottság mérlegeli továbbá e rendszernek a 116/2009/EK rendelet szerinti kiviteli engedélyekre való jövőbeli kiterjesztését. A kulturális javak behozatalára és kivitelére vonatkozó jogszabályokat kiegészíti a tagállamok területéről jogellenesen kivitt kulturális javak visszaszolgáltatásáról szóló 2014/60/EU irányelv²⁶.

Az uniós import- és exportjogszabályok végrehajtásának további egyszerűsítése érdekében a Bizottság a kulturális javakkal kapcsolatos vámügyi kérdésekkel foglalkozó szakértői csoport, a

²² <https://ec.europa.eu/transparency/expert-groups-register/screen/expert-groups/consult?lang=en&do=groupDetail.groupDetail&groupID=3204>

²³ További részletek: <https://en.unesco.org/fightrafficking/eu-cooperation>

²⁴ A Tanács 116/2009/EK rendelete (2008. december 18.) a kulturális javak kiviteléről (HL L 39., 2009.2.10., 1–7. o.), valamint a Bizottság 1081/2012/EU végrehajtási rendelete (2012. november 9.) a kulturális javak kiviteléről szóló 116/2009/EK tanácsi rendelet céljából (HL L 324., 2012.11.22., 1–24. o.).

²⁵ Lásd: az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/880 rendelete (2019. április 17.) a kulturális javak bejuttatásáról és behozataláról, amelyet kiegészít a 2021. június 24-i (EU) 2021/1079 bizottsági végrehajtási rendelet. Szíria és Irak tekintetében lásd az Irakkal fennálló gazdasági és pénzügyi kapcsolatok egyes korlátozásairól és a 2465/96/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló, 2003. július 7-i 1210/2003/EK tanácsi rendelet (HL L 169., 2003.7.8., 6–23. o.) 3. cikkét és az 1332/2013/EU rendelettel 2013. december 13-án módosított, a szíriai helyzetre tekintettel korlátozó intézkedések meghozataláról szóló 36/2012/EU rendelet (HL L 16., 2012.1.19., 1–32. o.) 11c. cikkét.

²⁶ Az Európai Parlament és a Tanács 2014/60/EU irányelve (2014. május 15.) a tagállamok területéről jogellenesen kivitt kulturális javak visszaszolgáltatásáról (HL L 159., 2014.5.28., 1–10. o.).

116/2009/EK rendelettel és az (EU) 2019/880 rendelettel létrehozott, kulturális javakkal foglalkozó bizottság és a kulturális javak digitalizálásával foglalkozó projektcsoport keretében rendszeres eszmecsere folytat a tagállamok vám- és kulturális ügyekért felelős hatóságaival.

A kulturális javak kereskedelmének vizsgálata és ellenőrzése azonban jelentős eltéréseket mutathat az egységes piacon belül²⁷. Ez jelentős joghézagokat hagy a bűnözők számára, akik ezeket kihasználva eltüntethetik nyomaikat, és leplezni tudják valamely tárgy eredetét. Az 1970. évi UNESCO-egyezménnyel²⁸ összhangban, és amint azt a megkérdezett bűnüldöző szervek jelezték, a kulturális javak belső piacon belüli tulajdonjog-átruházásának nyomonkövethetőségét²⁹ javító intézkedések jelentősen hozzájárulhatnak a tiltott kereskedelemmel kapcsolatos esetek felderítéséhez, és visszatartják a bűnözőket attól, hogy beszivárognak a kulturális javak piacára. Ezenkívül a 2014/60/EU irányelv hatálya alá tartozó kulturális javak provenanciájának megállapítása javítaná a maga az irányelv által előírt visszaszolgáltatási mechanizmus működését³⁰. Számos tagállam már bevezetett értékesítési nyilvántartást a kulturális javak kategóriáira vonatkozóan. Hasonló intézkedések EU-szerte történő végrehajtása segítene a bűnmegelőzés és a felderítés fellendítésében a határokon átnyúló ügyekben, és hozzájárulna ahhoz, hogy átfogó kép alakuljon ki a kulturális javaknak az egységes piacon belüli tiltott kereskedelméről. Emellett javítani lehetne a meglévő értékesítési nyilvántartások hatékonyságát, például az információk digitális tárolásának és a nyilvántartások összekapcsolásának biztosításával.

Lépéseket lehet tenni annak érdekében is, hogy a kulturális javak köz- és magángyűjteményei kevésbé legyenek kitéve a vagyon elleni bűncselekményeknek. Az Europol³¹ arról számol be, hogy az EU-ban a tiltott kereskedelem számos esetben vallásgyakorlási helyekről, kulturális örökséget ápoló intézményekből, múzeumokból, valamint magánlakásokból és -gyűjteményekből lopott kulturális javakat érint. A köz- és magángyűjteményeknek tudatosabbnak kell lenniük a vagyon elleni bűncselekményekkel szembeni sebezhetőségükkel kapcsolatban, ki kell képezniük személyzetüket a védelmi intézkedések alkalmazására, és be kell ruházniuk a védelmi eszközökbe.

Hasonlóképpen, a köz- és magángyűjtemények tulajdonosai vagy kezelői önkéntes intézkedéseket hozhatnak annak érdekében, hogy jobban megvédjék magukat a vagyon elleni bűncselekményektől. Az egyik kulcsfontosságú intézkedés az, hogy a kulturális javak gyűjteményeiről naprakész nyilvántartást és adatbázisokat kell vezetni. Az ilyen nyilvántartások

²⁷ Az uniós jogszabályok, például az (EU) 2015/849 irányelv és a 2014/60/EU irányelv által harmonizált területeken, vagy az értékesítési nyilvántartásban való rögzítésére vonatkozó nemzeti követelményeken kívül.

²⁸ 10. cikk (1) bekezdés.

²⁹ A nagyobb nyomonkövethetőséget célzó intézkedések támogatását illetően lásd a 2. stratégiai célkitűzéshez tartozó fellépéseket.

³⁰ Lásd: Első jelentés a tagállamok területéről jogellenesen kivitt kulturális javak visszaszolgáltatásáról és az 1024/2012/EU rendelet módosításáról szóló, 2014. május 15-i 2014/60/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv (átdolgozás) alkalmazásáról, COM(2021) 705 final, 2021. november 18.

³¹ Vö.: Serious and Organised Crime Threat Assessment (A súlyos és szervezett bűnözés általi fenyegetettség értékelése), Europol, 2021.

megkönnyítik az ellopott tárgyak azonosítását és felkutatását. Még a magángyűjtemények esetében is rendelkezésre állnak a bűnüldöző hatóságok által ajánlott eszközök, például a Múzeumok Nemzetközi Tanácsa (ICOM) Object-ID eszköze³². A vagyon elleni bűncselekmények bűnüldöző hatóságoknak történő bejelentése a bűncselekmények felderítésének és megelőzésének egy másik módja. Ez segít biztosítani, hogy az ellopott kulturális javak megjelenjenek az ellopott műkincsek nemzeti adatbázisaiban és az Interpol ellopott műalkotásokra vonatkozó adatbázisában. Az ellopott kulturális javak nyilvántartásba vétele növeli láthatóságukat, és csökkenti annak lehetőségét, hogy az ilyen tárgyakkal kereskedő személyek értékesítési csatornákat találjanak a legális gazdaságban.

Az EU már rendelkezik külön jogszabályokkal a kulturális javak tiltott online kereskedelmének visszaszorítására. A digitális szolgáltatások egységes piacáról szóló rendelet³³ növeli a közvetítő szolgáltatók felelősségét, beleértve azokat az online platformokat is, amelyek összekapcsolják a fogyasztókat az áruk és szolgáltatások nyújtóival. A rendelet szabályozza továbbá a jogellenes tartalom bejelentését, például a gyanús értékesítésre vonatkozóan³⁴, lehetőséget ad a hatóságoknak arra, hogy határokon átnyúló eltávolítási végzést küldjenek a más tagállamokban letelepedett közvetítő szolgáltatóknak, és növeli a kereskedők nyomonkövethetőségi kötelezettségeit. A Bizottság támogatja továbbá a kulturális örökség digitalizálását és digitális megőrzését a kulturális örökség közös európai adatterén³⁵ és a kulturális örökség hamarosan létrejövő európai együttműködési felhőjén keresztül.

A kulturális javak tiltott kereskedelme elleni küzdelem egyik kulcsfontosságú eleme az illegális pénzmozgások felderítése. Emellett különös figyelmet kell fordítani a jogszerűen megszerzett kulturális javak felhasználásával folytatott pénzmosás vagy terrorizmusfinanszírozás elterjedtségére. Az azzal kapcsolatos aggodalmak miatt, hogy az elkövetők visszaélhetnek a műtárgyak és a régiségek ágazatával a bűncselekményeikből származó jövedelmek tisztára mosása céljából, többen is felszólítottak a pénzmosás és a terrorizmusfinanszírozás elleni uniós

³² Amelyet az Interpol ID-Art App eszköze is támogat. Lásd: <https://www.interpol.int/Crimes/Cultural-heritage-crime/ID-Art-mobile-app>

³³ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2022/2065 rendelete (2022. október 19.) a digitális szolgáltatások egységes piacáról és a 2000/31/EK irányelv módosításáról (digitális szolgáltatásokról szóló rendelet – EGT-vonatkozású szöveg – HL L 277., 2022.10.27., 1–102. o.).

³⁴ A gyanús ügyletek vagy értékesítések interneten történő bejelentését lehetővé tevő mechanizmusok bevezetését a kulturális javak tiltott kereskedelmére és más kapcsolódó bűncselekményekre vonatkozó bűnmegelőzési és büntető igazságszolgáltatási intézkedésekre vonatkozó, az ENSZ Közgyűlése által elfogadott nemzetközi iránymutatások (A/C3/69/L7) 3. d) iránymutatása tartalmazza.

³⁵ Lásd: A Bizottság ajánlása (2021. november 10.) a kulturális örökséggel kapcsolatos közös európai adatterről, C(2021) 7953; Európai Bizottság, Kutatási és Innovációs Főigazgatóság, Brunet, P., De Luca, L., Hyvönen, E. et al.: *Report on a Cooperation cloud for cultural heritage: ex-ante impact assessment* (Jelentés a kulturális örökség együttműködési felhőjéről: előzetes hatásvizsgálat), az Európai Unió Kiadóhivatala, 2022, <https://data.europa.eu/doi/10.2777/64014>. Az Europeanáról és a kulturális örökség megőrzésével foglalkozó európai kompetenciaközpont (4CH) létrehozásáról bővebben lásd: <https://www.europeana.eu/hu> és <https://www.4ch-project.eu>

szabályozási keret kiterjesztésére. A pénzmosási irányelv³⁶ immár a műtárgyak és a régiségek piacának azon szereplőire, akik műalkotások kereskedelmével foglalkoznak vagy abban közvetítőként járnak el (például a galériákra és az aukciós házakra), továbbá a bizonyos küszöbértéket meghaladó ügyletek esetében a szabadkikötőkre is alkalmazandó. A piaci szereplők kötelesek kockázatértékeléseket végezni és „kockázatalapú” megközelítéseket követni a pénzmosás és a terrorizmusfinanszírozás megelőzése és felderítése terén, kockázatsökkentési és kockázatkezelési intézkedéseket alkalmazni, hatékony ügyfél-átvilágítást végezni és azonosítani az ügyfeleket és tényleges tulajdonosaikat, továbbá a gyanús ügyleteket és cselekményeket jelenteni a nemzeti pénzügyi információs egységek felé. Ezen túlmenően az új pénzmosás elleni rendeletre irányuló javaslat³⁷ 10 000 EUR-ban határozza meg a készpénzfizetések felső határát az egész EU-ra vonatkozóan. Ez csökkentheti a kulturális javak piacának vonzerejét a pénzmosás szempontjából.

A hatóságoknak megfelelő szintű ismeretekkel kell rendelkezniük a kulturális javak ágazatában fennálló pénzmosási és terrorizmusfinanszírozási kockázatokról és sebezhetőségekről, hogy szükség esetén ennek megfelelően tudjanak cselekedni. E célból a tagállamok által a pénzmosás elleni jogszabályok³⁸ alapján végzett nemzeti kockázatértékelések biztosítják a megfelelő keretet. A tagállamok iránymutatást adhatnak ki az érintett magánszektorbeli szervezetek számára arról is, hogy miként kell a releváns ügyleteket megtalálni, valamint a pénzmosás és a terrorizmusfinanszírozás megelőzésére vonatkozó kötelezettségeket teljesíteni³⁹.

Végezetül a Bizottság támogatja a Pénzügyi Akció Munkacsoportnak a műtárgyakhoz, a régiségekhez és más kulturális javakhoz kapcsolódó pénzmosással és terrorizmusfinanszírozással kapcsolatos projektjét. A projekt célkitűzései közé tartozik, hogy segítse az országokat, az illetékes hatóságokat és a magánszektorot annak megértésében, hogy a bűnözők és a terroristák hogyan élhetnek vissza az ilyen tárgyak kereskedelmével, valamint abban, hogy bevált gyakorlatokat és ajánlásokat dolgozzanak ki e kockázatok csökkentése érdekében⁴⁰. A Bizottság emellett folyamatosan értékeli a határokon átnyúló tevékenységekhez kapcsolódó és az egységes piacot érintő pénzmosási és terrorizmusfinanszírozási kockázatokat.

³⁶ Lásd: Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2015/849 irányelve (2015. május 20.) a pénzügyi rendszerek pénzmosás vagy terrorizmusfinanszírozás céljára való felhasználásának megelőzéséről, a 648/2012/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet módosításáról, valamint a 2005/60/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv és a 2006/70/EK bizottsági irányelv hatályon kívül helyezéséről (EGT-vonatkozású szöveg – HL L 141., 2015.6.5., 73–117. o.), amelyet módosított a pénzügyi rendszerek pénzmosás vagy terrorizmusfinanszírozás céljára való felhasználásának megelőzéséről szóló (EU) 2015/849 irányelv, valamint a 2009/138/EK és a 2013/36/EU irányelv módosításáról szóló, 2018. május 30-i (EU) 2018/843 európai parlamenti és tanácsi irányelv (EGT-vonatkozású szöveg – HL L 156., 2018.6.19., 43–74. o.).

³⁷ Javaslat – Az Európai Parlament és a Tanács rendelete a pénzügyi rendszer pénzmosás vagy terrorizmusfinanszírozás céljára való felhasználásának megelőzéséről, COM(2021) 420 final.

³⁸ Lásd az (EU) 2015/849 irányelv 7. cikkét.

³⁹ Lásd az (EU) 2015/849 irányelvet.

⁴⁰ Bővebben lásd a Pénzügyi Akció Munkacsoport 2020–2021. évi éves jelentését, 32. o.

A szupranacionális kockázatértékelés⁴¹ keretében a Bizottság értékeli és nyomon követi a műtárgyak és régiségek piacának, valamint más kapcsolódó ágazatoknak – például a szabadkikötőknek és a műkincstárolóknak – a sajátos kockázatait⁴².

Fő intézkedések

A Bizottság:

- az UNESCO-val közösen párbeszédet kezdeményez a műtárgypiaccal a kulturális javaknak az egységes piacon belüli védelmével és kereskedelmével kapcsolatos kérdésekről, ennek keretében 2023-ban magas szintű rendezvényt szervez,
- támogatja a kulturális örökséggel foglalkozó szakemberek és az érintett hatóságok közötti párbeszédet, ennek keretében műhelytalálkozókat és az egymástól való tanulást elősegítő tevékenységeket szervez,⁴³
- megvalósíthatósági tanulmány révén megvizsgálja annak lehetőségét, hogy a kulturális javak behozatalát szabályozó **elektronikus rendszert kiterjesszék a kulturális javak kivitelének** kezelésére,
- annak érdekében, hogy segítse a tagállamokat a kulturális javak egységes piaci nyomonkövethetőségét javító **értékesítési nyilvántartások** létrehozásában (az online értékesítésekre is kiterjedően), kezdeményezi egy tanulmány elkészítését, ennek alapján pedig 2024-ben iránymutatást bocsát ki a tagállamok számára,
- együttműködik az ICOM-mal a múzeumok ICOM által meghatározott etikai kódexének előmozdítása, valamint **több tagállam múzeumjaiban és kulturális örökséget ápoló intézményeiben** a személyzet kapacitásainak javítása és képzése érdekében, hogy gyűjteményeiket jobban nyilván tudják tartani és jobban tudják védeni.

A tagállamokat a következőre ösztönözzük:

- erősítsék meg a **vámhatóságok közötti** és a Bizottsággal való hatékony együttműködést és információmegosztást⁴⁴ a váminformációs rendszeren keresztül a kulturális javakkal kapcsolatos csalások elleni küzdelem érdekében,
- hozzanak intézkedéseket **annak biztosítására, hogy a köz- és a magángyűjtemények megfelelően rögzítsék a tulajdonukban lévő kulturális javakat az adatbázisokban, és**

⁴¹ Lásd az (EU) 2015/849 irányelv 6. cikkét.

⁴² A Bizottság jelentése az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak a határokon átnyúló tevékenységekhez kapcsolódó és a belső piacot érintő pénzügyi és terrorizmusfinanszírozási kockázatok értékeléséről, COM(2022) 554 final, 2022. október 27., valamint a jelentést kísérő bizottsági szolgálati munkadokumentum, SWD(2022) 344 final.

⁴³ Lásd: a Tanács állásfoglalása az EU 2023–2026-ra szóló kulturális munkatervéről.

⁴⁴ Lásd: a Tanács 515/97/EK rendelete (1997. március 13.) a tagállamok közigazgatási hatóságai közötti kölcsönös segítségnyújtásról, valamint a vám- és mezőgazdasági jogszabályok helyes alkalmazásának biztosítása érdekében e hatóságok és a Bizottság együttműködéséről (HL L 82., 1997.3.22., 1–16. o.).

jelentsék a vagyonnal kapcsolatos bűncselekményeket a bűnüldöző szervezetek a nemzetközileg elfogadott szabványok és eszközök (például az Object ID szabvány vagy az Interpol ellopott műalkotásokra vonatkozó adatbázisa) segítségével,

- a pénzmosás elleni jogszabályok szerinti **nemzeti kockázatértékelésük** részeként azonosítsák, értékeljék és értsék meg a kulturális javak tiltott kereskedelmével, a pénzmosással és a terrorizmus finanszírozásával kapcsolatos kockázatokat, és fogadjanak el megfelelő intézkedéseket e kockázatok csökkentésére,
- végezzenek szemléletformáló tevékenységet a **magánszektorban**, és adjanak annak számára iránymutatást arra vonatkozóan, hogy az illetékes hatóságokkal együttműködve hogyan teljesíthetők a legjobban a pénzmosás és a terrorizmusfinanszírozás megelőzésére vonatkozó kötelezettségek⁴⁵,
- javítsák a **műtárgyak és régiségek piacán működő kötelezett szolgáltatók, a pénzügyi ágazat és a pénzügyi információs egységek közötti együttműködést** a kulturális javakhoz kapcsolódó jogellenes tevékenységek kockázataival és típusaival kapcsolatos ismeretek megosztása és képzések révén, figyelembe véve a köz- és magánszervezetek közötti együttműködési lehetőségeket,
- mozdítsák elő a kulturális javakkal foglalkozó kereskedők nemzetközi etikai kódexe (UNESCO) és a múzeumokra vonatkozó etikai kódex (ICOM) alkalmazását.

3.2. A bűnüldöző és az igazságszolgáltatási szervek képességeinek megerősítése

A kulturális javak tiltott kereskedelmének összetett jellege miatt a bűnüldözés és az igazságszolgáltatás sajátos kihívásokkal néz szembe. További intézkedésekre van szükség a kulturális javak tiltott kereskedelmével kapcsolatos ügyek hatékony kezeléséhez szükséges kapacitásuk növelése érdekében, összhangban a hatóságok uniós és nemzeti jog szerinti feladataival és felelősségeivel.

Jelenleg a rendelkezésre álló hírszerzési kép nem tükrözi megfelelően a kulturális javak tiltott kereskedelmének elterjedtségét. A kulturális javak tiltott kereskedelmére vonatkozó adatok hiányának egyik oka az, hogy az ilyen kereskedelemmel kapcsolatos ügyeket nem veszik megfelelően nyilvántartásba. Az átfogó uniós szintű hírszerzési kép kialakításának egyik fő akadálya az, hogy nem létezik sem egységes adatgyűjtési módszertan, sem pedig a kulturális javakkal kapcsolatos bűncselekmények egységes kategorizálása. Az egységes kategorizálás megkönnyítése érdekében az Európa Tanácsnak a kulturális javak sérelméről szóló egyezményében (a továbbiakban: Nicosiai Egyezmény)⁴⁶ szereplő, a kulturális javakkal kapcsolatos bűncselekményeket számba vevő átfogó jegyzék iránymutatást tartalmaz a tagállami hatóságok által alkalmazható bűncselekmény-kategóriákra vonatkozóan.

⁴⁵ Lásd különösen: (EU) 2015/849 irányelv.

⁴⁶ Az Európa Tanács 2017. május 3-án elfogadott egyezménye a kulturális javak sérelméről (Az Európa Tanács Szerződéseinek Tára, 221. szám).

A hatóságoknak megfelelően ismerniük kell a bűnözők működési módját, és meg kell osztaniuk egymással az információkat annak érdekében, hogy a lehető legnagyobb mértékben ki tudják használni erőforrásaikat. Ismerniük kell különösen a tiltott kereskedelemmel foglalkozó bűnözők közötti regionális különbségeket⁴⁷, például a szervezeti felépítés, a veszélyeztetett kulturális javak, az illegális kereskedelem útvonalai vagy a pénzmosási módszerek és a kulturális javak provenienciájának és provenanciájának meghamisítására alkalmazott módszerek tekintetében. Ez az ismeret elősegítheti a célzottabb kereséseket és a rendelkezésre álló erőforrások hatékony felhasználását. Az Európai Multidiszciplináris Platform a Bűnügyi Fenyegtettség Ellen (EMPACT) operatív intézkedései szintén hozzájárulhatnak a tiltott kereskedelemmel foglalkozó bűnözők gyakorlatainak és a kulturális javak tiltott kereskedelmének jobb megértéséhez.

A hatóságoknak emellett tisztában kell lenniük a hatóságokon belüli és a hatóságok közötti⁴⁸ együttműködésre vonatkozó követelményekkel, valamint az adott esetben rendelkezésre álló együttműködési lehetőségekkel. A hatóságok kapacitásépítési erőfeszítéseinek támogatása érdekében az UNESCO közzétette „Fighting the illicit trafficking of cultural property: a toolkit for European judiciary and law enforcement” (A kulturális javak tiltott kereskedelme elleni küzdelem: eszköztár az európai igazságszolgáltatás és bűnüldözés számára) elnevezésű eszköztárát, amelyet az EU és az UNESCO közötti együttműködés keretében dolgoztak ki. A Bizottság támogatja az UNESCO-t eszköztárának további érintett országok nyelveire történő lefordításában. Másfelől az UNODC gyakorlati segítségnyújtási eszközt⁴⁹ dolgozott ki annak érdekében, hogy segítse az ENSZ által elfogadott Nemzetközi iránymutatások⁵⁰ végrehajtását.

A hatóságoknak speciális szakértelemre és eszközökre⁵¹ van szükségük a kulturális javak tiltott kereskedelme eseteinek felderítéséhez és kivizsgálásához. Az Interpol ajánlásaival összhangban ez magában foglalja az ellopott tárgyak nemzeti és nemzetközi szintű megfelelő nyilvántartását, valamint azt, hogy az illetékes hatóságok rendelkezzenek a szükséges készségekkel, különösen olyan nemzeti szintű szakosodott egységek létrehozása révén, melyek

⁴⁷ Vö.: Interpol: *Assessing Crimes Against Cultural Property*, 2020, 6. o.

⁴⁸ A hatóságon belüli együttműködés jelenthet például egy bizonyos hatóságon belüli együttműködést (például különböző bűncselekményformákra szakosodott rendőrségi egységek vagy különböző régiók rendőrségi egységei között). Az ügynökségek közötti együttműködés a különböző hatóságok, például a rendőrség, a vámhatóság, az igazságszolgáltatás stb. közötti együttműködést jelenti.

⁴⁹ UNODC: *Practical assistance tool to assist in the implementation of the International Guidelines for Crime Prevention and Criminal Justice Responses with Respect to Trafficking in Cultural Property and Other Related Offences* (Gyakorlati segítségnyújtási eszköz a kulturális javak tiltott kereskedelmére és más kapcsolódó bűncselekményekre vonatkozó bűnmegelőzési és büntető igazságszolgáltatási intézkedésekre vonatkozó nemzetközi iránymutatások végrehajtásának támogatására), 2016.

⁵⁰ Lásd a 18. lábjegyzetet.

⁵¹ Ilyen például az Interpol ellopott műalkotásokra vonatkozó adatbázisa és az ehhez kapcsolódó ID-Art App, vagy a Múzeumok Nemzetközi Tanácsának vörös listája, amely a világ különböző régióiból származó, a tiltott kereskedelem kockázatának kitett kulturális javak kategóriáit írja le.

kizárólag a kulturális javak tiltott kereskedelmére irányuló nyomozásokkal foglalkoznak⁵² (az 1970. évi UNESCO-egyezményben foglaltaknak megfelelően). A szakosodott ügyészi csoportok szintén eredményesnek bizonyultak a vizsgálatok hatókörének elmélyítésében. Egy másik fontos tényező az, hogy időben ki lehessen kérni művészettörténészek, régészek vagy kulturális javakkal foglalkozó egyéb szakértők véleményét a lefoglalt kulturális javak azonosítása, hitelességük megállapítása vagy a kifosztott vagy fosztogatás veszélyének kitett helyszíneken esetlegesen bekövetkezett károk számszerűsítése érdekében.

A technológia döntő fontosságú a bűnüldöző hatóságok támogatásában és a kulturális javak tiltott kereskedelemről való védelmében. Ez magában foglalja az ellopott tárgyak nyilvántartásba vételére és a piacon található illegális kulturális javak felderítésére szolgáló szoftvereket, a veszélyeztetett helyszínek védelmét szolgáló légi megfigyelési technológiát vagy az online nyomozási eszközöket, beleértve a mesterséges intelligencián alapuló eszközöket is. A bűnüldöző hatóságoknak többek között speciális felderítési eszközökre van szükségük ahhoz, hogy hatékonyan tudják kezelni az online nyomozások során ellenőrizendő tárgyak mennyiségét, például a jogellenesen eladásra kínált kulturális javakról készült, az interneten lévő képek és egyéb adatok szisztematikus kereséséhez.

A hatóságok mérlegelhetnék azt is, hogy a nyomozások hatókörét kiterjesszék a tiltott kereskedelem tárgyát képező áruk visszaszerzésén túl a tiltott kereskedelemmel kapcsolatos ügyek mögött álló bűnözői hálózatokra és illegális pénzmozgásokra. A vizsgálatok hatókörének ilyen módon történő kiterjesztése összhangban van a nemzetközi ajánlásokkal (például az Interpol ajánásaival), a szervezett bűnözésre vonatkozó uniós stratégiával (2021–2025) és az EMPACT közös horizontális stratégiai céljaival. Uniós és nemzetközi szinten a nyomozásokat – megbízatásával összhangban – támogathatja az Europol⁵³, a Frontex uniós határigazgatási ügynökség⁵⁴ és az Európai Unió Büntető Igazságügyi Együttműködési Ügynöksége (Eurojust), illetve segítheti olyan partnerek közreműködése, mint az Interpol, az ENSZ Kábítószer- és Bűnügyi Hivatala (UNODC) vagy a Vámigazgatások Világszervezete. Emellett az együttműködés más releváns bűnüldözési és igazságügyi együttműködési eszközök keretében is kialakítható⁵⁵. Az Európai Ügyészség (EPPO)

⁵² Lásd: Interpol: *Creating a national cultural heritage Unit. The value of a national unit dedicated to fighting crimes against cultural heritage and the illicit traffic of cultural property* (Egy, a kulturális örökséggel foglalkozó osztály létrehozása. A kulturális örökség elleni bűncselekmények és a kulturális javak tiltott kereskedelme elleni küzdelemmel foglalkozó nemzeti egység értéke), 2019. január.

⁵³ Különösen a Biztonságos Információcsere Hálózati Alkalmazáson (SIENA) keresztül történő információcsere, operatív találkozók szervezése, operatív támogatás a vizsgálatok során (beleértve az EMPACT Pandora műveletei kapcsán szervezett online nyomozási képzést), elemzési támogatás, stratégiai támogatás (például fenyegetésvértékelés) vagy technikai támogatás az Europol innovációs laboratóriumán keresztül.

⁵⁴ Például a Frontex Eurosur fúziós szolgáltatásai katalógusának felhasználása a határokon átnyúló bűncselekmények felderítésére.

⁵⁵ Például az EMPACT együttműködés, a közös nyomozócsoportok, a közös koordinációs központok alkalmazása (harmadik országok esetleges részvételével), beleértve büntetőügyekben az Eurojust és az Európai Igazságügyi Hálózat támogatását is, a kölcsönös jogsegély lehetőségei többek között a 2014/60/EU irányelv 6. cikke alapján, az európai elfogatóparancs, az európai nyomozási határozat, valamint a pénzmosás elleni büntetőjogi

kivizsgálhatja és büntetőeljárás alá vonhatja a hatáskörébe tartozó, a kulturális javak kereskedelmével kapcsolatos konkrét bűncselekményeket⁵⁶. A Bizottság elkötelezett annak biztosítása mellett, hogy az Európai Ügyészség hatékonyan elláthassa az (EU) 2017/1939 rendelettel ráruházott feladatait, többek között a nem uniós országokkal folytatott együttműködésének megerősítése révén.

A kulturális javak tiltott kereskedelme – mint eredendően határokon átnyúló bűncselekmény – elleni küzdelmet elősegítheti a nemzeti hatóságok közötti jobb információcsere. A kulturális javak tiltott kereskedelme terén a stratégiai információk és a bevált gyakorlati megoldások cseréjének javítása, valamint a közös erőfeszítések előmozdítása érdekében a Tanács 2012-ben létrehozta a tagállami bűnüldöző hatóságok EU CULTNET elnevezésű informális hálózatát.⁵⁷ Ez a hálózat jelentős potenciállal rendelkezik ahhoz, hogy – különösen a közös érdekű projektekkel kapcsolatos együttműködésen keresztül és a bűnüldöző hatóságok igényeire szabott konkrét intézkedések kidolgozásával – támogassa a tagállamok bűnüldöző hatóságait a kulturális javak tiltott kereskedelme elleni küzdelemben. A Bizottság az EU CULTNET révén továbbra is együttműködik a tagállamokkal a bűnüldözési együttműködés előmozdítása és megerősítése érdekében.

A kulturális javak tiltott kereskedelmével foglalkozók hasznot húznak abból, hogy Unió-szerte egyenlőtlenül büntetik az ezzel kapcsolatos bűncselekményeket. Az Európa Tanács Nicosiai Egyezménye⁵⁸ az egyetlen olyan nemzetközi szerződés, amely kifejezetten a kulturális javak tiltott kereskedelmének bűncselekménnyé nyilvánításával foglalkozik. Az egyezmény által előírt végrehajtási intézkedések kiterjednek a lopás, a jogellenes behozatal/kivitel, az illegális ásatás, a jogellenes megszerzés és forgalomba hozatal, valamint az okmányok meghamisítása bűncselekménnyé nyilvánítására. Ezek az intézkedések a nyomozások számának növelése, valamint az ellopott kulturális javak visszaszerzési és elkobzási lehetőségeinek bővítése révén elősegítenék a kulturális javak tiltott kereskedelmével kapcsolatos tevékenységek felszámolását. Emellett a bűnözői üzleti modellek megzavarása érdekében a Bizottság a közelmúltban javaslatot

eszközökkel folytatott küzdelemről szóló, 2018. október 23-i (EU) 2018/1673 európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL L 284., 2018.11.12., 22–30. o.) alapján folytatott együttműködés, a befagyasztást és a vagyoneklovást elrendelő határozatok kölcsönös elismeréséről szóló, 2018. november 14-i (EU) 2018/1805 európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL L 303., 2018.11.28., 1–18. o.) alkalmazása, valamint a nemzetközi szervezett bűnözés elleni ENSZ-egyezményen (UNTOC) alapuló, a szervezett bűnözéssel kapcsolatos nyomozásokkal összefüggő együttműködés és kölcsönös jogsegély.

⁵⁶ A kulturális javak tiltott kereskedelme az Unió pénzügyi érdekeit is sértheti, vagy kapcsolódhat az ilyen pénzügyi érdekeket sértő bűncselekményekhez. Az EPPO hatáskörébe tartozik az uniós költségvetést érintő bűncselekmények, valamint az ezen bűncselekményekhez elválaszthatatlanul kapcsolódó bűncselekmények kivizsgálása és büntetőeljárás alá vonása. Lásd: a Tanács (EU) 2017/1939 rendelete (2017. október 12.) az Európai Ügyészség létrehozására vonatkozó megerősített együttműködés bevezetéséről (HL L 283., 2017.10.31., 1–71. o.).

⁵⁷ Tervezet – A Tanács állásfoglalása a kulturális javak területén illetékes bűnüldöző hatóságok és szakértők informális hálózatának (EU CULTNET) létrehozásáról, 2012. október 4., 14232/12.

⁵⁸ Az Európa Tanács 2017. május 3-án elfogadott egyezménye a kulturális javak sérelméről (Az Európa Tanács Szerződéseinek Tára, 221. szám).

tett a vagyonvisszaszerzésre és -elkobzásra vonatkozó uniós szabályok szigorítására⁵⁹, amelyek előírnák a tagállamok számára a kulturális javak tiltott kereskedelméből származó vagyon felkutatását, befagyasztását és elkobzását, amennyiben az ilyen kereskedelemre szervezett bűnözői csoport keretében kerül sor. Ezen túlmenően a Bizottság dolgozik annak azonosításán, hogyan lehetne növelni az uniós korlátozó intézkedések megsértésében részt vevő természetes és jogi személyek büntetőjogi felelősségre vonását.⁶⁰ Ez azokra a természetes és jogi személyekre is kihatna, akik vagy amelyek a kulturális javak segítségével játsszák ki az uniós korlátozó intézkedéseket.

Fő intézkedések

A Bizottság:

- az Europol támogatásával egységesebb adatgyűjtési kategóriákat határoz meg és megkönnyíti ezek alkalmazását, ami a jövőben az egész EU-ra kiterjedő, az Eurostaton keresztül megvalósuló adatgyűjtéshez vezethet,
- feltárja, hogy milyen intézkedéseket lehet hozni az elloptott kulturális javak tagállami adatbázisainak uniós szintű harmonizálására és összekapcsolására, beleértve az Interpol elloptott műalkotásokra vonatkozó adatbázisával való összekapcsolást is,
- továbbra is finanszírozza a kulturális javak nyomkövethetőségének és felderítésének javítását célzó megoldások kidolgozását az ember okozta fenyegetésekkel (többek között a bűnözéssel) szembeni védelmük érdekében, valamint továbbra is foglalkozik a kulturális javak védelmének különböző aspektusaival, beleértve a nyomkövethetőségi intézkedéseket, valamint a tiltott kereskedelem tárgyát képező kulturális javak felderítését és nyomon követését is,⁶¹
- a kulturális javak tiltott kereskedelmét felveszi a Frontex **határokon átnyúló bűncselekmények felderítésével** foglalkozó készenléti alakulatának tisztviselői számára szervezett bevezető tanfolyamba,
- értékeli a meglévő **digitális nyomozási eszközöket** (beleértve a Bizottság által finanszírozottakat is) és előmozdítja a tagállamok ezekhez való hozzáférését, az Europol

⁵⁹ Javaslat – Az Európai Parlament és a Tanács irányelve a vagyonvisszaszerzésről és elkobzásról, 2022. május 25., COM(2022) 245 final.

⁶⁰ Lásd: a Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak – A korlátozó intézkedésekre vonatkozó uniós jog megsértése esetén alkalmazandó büntetőjogi szankciókról szóló irányelv felé, 2022. május 25., COM(2022) 249 final; a Tanács (EU) 2022/2332 határozata (2022. november 28.) az uniós korlátozó intézkedések megsértésének az Európai Unió működéséről szóló szerződés 83. cikke (1) bekezdésében meghatározott feltételeknek megfelelő bűncselekményi területnek történő minősítéséről (ST/10287/2022/REV/1 – HL L 308., 2022.11.29, 18–21. o.).

⁶¹ A Horizont Európa első munkaprogramja keretében a Bizottság immár két pályázati felhívást is közzétett: egyet a „Kultúra, kreativitás és inkluzív társadalom” elnevezésű 2. klaszter keretében (HORIZON-CL2-2022-HERITAGE-01-07:Műtárgyak és kulturális javak emberi eredetű fenyegetésekkel szembeni védelme), egyet pedig „A társadalmat szolgáló polgári biztonság” elnevezésű 3. klaszter keretében (HORIZON-CL3-2021-FCT-01-08:A kulturális javak tiltott kereskedelme elleni küzdelem).

innovációs laboratóriumának támogatásával,

- feltérképezi a kulturális javak illegális kereskedelmét bűncselekménnyé nyilvánító és a Nicosiai Egyezményt végrehajtó tagállami nemzeti jogszabályokat.

A tagállamokat a következőre ösztönözzük:

- hozzanak létre **nemzeti adatbázisokat** kifejezetten az ellopott kulturális javak számára, és kezeljék azokat megfelelően,
- **jelentsék be az ellopott kulturális javakat** az Interpolnak az Interpol ellopott műalkotásokra vonatkozó adatbázisán keresztül,
- **osszák meg** a kulturális javak tiltott kereskedelmét érintő ügyekre vonatkozó **információkat** az Europollal és az Interpollal a hírszerzési kép javítása érdekében,
- maximalizálják az **EMPACT-ban rejlő lehetőségeket** a kulturális javak tiltott kereskedelmét érintő ügyekben, többek között az **érintett bűnözői hálózatokkal és illegális pénzmozgásokkal** kapcsolatos nyomozások tekintetében,
- teljes mértékben használják ki az Europol és az Eurojust által a határokon átnyúló bűnüldözési és igazságügyi együttműködés terén nyújtott támogatást és szakértelmet,
- biztosítsanak megfelelő kapacitásépítést a nemzeti bűnüldöző és igazságügyi hatóságok számára például **speciális bűnüldözési egységek** és szakosodott ügyészi csoportok **létrehozásával és képzésével**, valamint a rutinellenőrzésekben részt vevő rendőr-, vám- és határőrszolgálatok **alapvető képzésének** biztosításával,
- hozzanak létre egyetértési megállapodásokat az illetékes bűnüldöző hatóságok és a kulturális örökséget ápoló illetékes intézmények között a **lefoglalt vagy elkobzott kulturális javak megfelelő kezelésének és tárolásának** biztosítása érdekében,
- **támogassák az EU CULTNET hálózat megerősítését és munkájának folyamatosságát** annak érdekében, hogy teljes mértékben kiaknázzhatók legyenek a benne rejlő lehetőségek, ennek keretében egyebek mellett rendelkezzenek ki az Europolhoz megfelelő személyzetet, és dolgozzanak ki olyan közös intézkedéseket, mint például annak elősegítése, hogy a bűnüldöző hatóságok gyorsabban igénybe tudják venni a régészek vagy művészettörténészek szakértelmét⁶²,
- írják alá, erősítsék meg és hajtsák végre az **Európa Tanács Nicosiai Egyezményét**⁶³.

⁶² Figyelembe véve ezáltal az EU által finanszírozott NETCHER projekt (NETwork and social platform for Cultural Heritage Enhancing and Rebuilding, a kulturális örökség erősítését és újjáépítését szolgáló hálózat és közösségi platform) munkáját.

⁶³ Lásd a 72. lábjegyzetet.

3.3. A nemzetközi együttműködés fokozása

A kulturális javak tiltott kereskedelme elleni hatékony küzdelemhez az EU határain túli fellépésre is szükség van. Az Unió külső tevékenysége többoldalú és kétoldalú együttműködéseket egyaránt magában foglal, és az EU-n kívüli származási, tranzit- és célországokban folytatott intézkedésekre összpontosít. Kiterjed egyebek mellett a kulturális örökség és a régészeti lelőhelyek védelmének támogatására, a kulturális javak nemzeti adatbázisainak létrehozására, valamint a bűnüldöző és az igazságszolgáltatási szervek kapacitásépítésére.

A Bizottság szolgálatai és az Európai Külügyi Szolgálat (EKSZ) továbbra is támogatják a kulturális javak tiltott kereskedelmére való globális reagálást. Emellett – a válság- és a veszélyhelyzeti reagálástól kezdve a fejlesztési együttműködésen át a nemzetközi és a többoldalú együttműködésekig, valamint a közös biztonság- és védelempolitikán belül – beépítik a kulturális örökség védelmét az EU külső tevékenységébe. A Bizottság szolgálatai ezen túlmenően – az EKSZ-szel együtt – saját feladataikkal és az uniós jog alapján alkalmazandó eljárásokkal összhangban továbbra is törekednek a kulturális javak tiltott kereskedelme elleni küzdelemmel foglalkozó nemzetközi és regionális szervezetekkel⁶⁴ való együttműködés erősítésére, tovább ösztönözve ezáltal a vonatkozó nemzetközi jogi keretek és normák továbbfejlesztését és betartását.

Ami a nem uniós országokkal folytatott kétoldalú vagy regionális együttműködést illeti, az EU a kétoldalú együttműködési megállapodásokba – például az Egyiptommal közösen elfogadott partnerségi prioritásokba⁶⁵ vagy a nemzetközi szervezett bűnözés elleni európai–latin-amerikai segítségnyújtási programba (El PacCto) – belefoglalta a kulturális javak tiltott kereskedelemmel szembeni védelmét. Ennek eredményeként új együttműködési eszközök jöttek létre a kulturális javak tiltott kereskedelmének kivizsgálására.⁶⁶ Ezen túlmenően az EU támogatta a kulturális javak tiltott kereskedelme elleni küzdelemmel kapcsolatos tevékenységeket a Nyugat-Balkánon, és pénzügyi támogatást nyújtott a kulturális örökség védelméhez a kulturális javak tiltott kereskedelmének egyes származási és tranzitországai, például Mali, Tunézia, Libanon, Irak, Szíria, Líbia és Jemen számára.⁶⁷ A kapacitásépítést illetően a Bizottság a vagyonvisszaszerzés területén is támogatja a partnerországokat. Olyan támogatási intézkedéseket finanszíroz, amelyek

⁶⁴ Beleértve többek között az alábbiakat: UNESCO, Európa Tanács, ICOM, WCO, Interpol, UNIDROIT, UNODC, ICCROM (Kulturális Javak Megőrzésének és Helyreállításának Nemzetközi Központja) és ALIPH (Alliance Internationale pour la protection du patrimoine dans les en conflit, Nemzetközi Szövetség a kulturális örökség védelmére a konfliktuszónákban).

⁶⁵ Lásd az EU–Egyiptom Társulási Tanács ajánlásának mellékletét a 2021–2027-es EU–Egyiptom partnerségi prioritásokról, 2022. június 16.

⁶⁶ Lásd: <https://www.elpaccto.eu/en/news/new-cooperation-tools-to-investigate-trafficking-in-cultural-property/>

⁶⁷ További példák találhatók az Európai Külügyi Szolgálat „A kulturális örökség konfliktus- és válsághelyzetekben betöltött szerepéről szóló koncepció: a békét és a biztonságot erősítő tényező az Európai Unió külső tevékenységében” elnevezésű eszköz és a hozzá kapcsolódó tanácsi következtetések végrehajtásában elért előrelépésről szóló 2022. évi jelentésében (2022. szeptember 14., EKSZ (2022) 1556).

célja a vagyoni eszközök felkutatására, kivizsgálására, lefoglalására és elkobzására irányuló, határokon átnyúló együttműködés fokozása⁶⁸.

Az EU globális szinten is fellép a kulturális javakhoz kapcsolódó illegális pénzmozgások ellen, és pedig a pénzmosás és a terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelem globális uniós eszközén keresztül. A globális eszköz célja, hogy segítse az országokat a Pénzügyi Akció Munkacsoport normáihoz való alkalmazkodásban, amelyek összehangolt globális válaszlépést biztosítanak a szervezett bűnözés, a korrupció és a terrorizmus megelőzésére. Az ennek keretében hozott intézkedések közé tartozik a nyomozások javítása és a partnerországok illetékes hatóságai, például a pénzügyi információs egységek közötti együttműködés elősegítése.

Az uniós fellépés kifejezetten foglalkozik a kulturális javak bűncselekményekkel szembeni sebezhetőségével a konfliktus és válság sújtotta régiókban.⁶⁹ Az elért eredményeket az EKSZ a Bizottság szolgálataival és a tagállamokkal együtt nyomon követi.⁷⁰ Ez magában foglalja az EKSZ és az érintett bizottsági szolgálatok szakértőiből álló informális munkacsoportot, amelynek feladata az információcsere és a konkrét új intézkedések elősegítése. Mivel a missziókban és műveletekben részt vevő ügynökök jelentős szerepet játszhatnak a kulturális javak védelmében, a kulturális javak tiltott kereskedelme szerepelni fog a közös biztonság- és védelempolitikának a konfliktusok és válságok által érintett kulturális örökségről szóló képzési moduljaiban. Egy másik figyelemre méltó példa a fosztogatás kockázatának kitett országok műholdas és dróntechnológia általi támogatása az Európai Unió Kopernikusz Föld-megfigyelési programján keresztül.

Oroszország Ukrajna elleni agressziós háborúja további intézkedéseket tesz szükségessé az ukrán kulturális javak védelme érdekében. A Bizottság szolgálatai és az EKSZ különböző eszközökkel – többek között a kulturális javak védelméhez és evakuálásához nyújtott segítség révén – továbbra is támogatni fogják a kulturális javak védelmét Ukrajnában⁷¹. E célból a Bizottság szolgálatai és az EKSZ egy erre a célra létrehozott munkacsoport keretében rendszeresen eszmecserét folytatnak a bevált gyakorlatokról, a levont tanulságokról és a lehetséges új intézkedésekről. Az intézkedések közé tartozik az épületek és gyűjtemények védelmét célzó pénzügyi támogatás, valamint a kulturális örökséggel foglalkozó szakemberek támogatása, amely lehetővé teszi számukra, hogy folytassák munkájukat Ukrajnában, a konfliktusövezetek kulturális örökségének védelmével foglalkozó nemzetközi szövetséggel együttműködésben⁷². Emellett első alkalommal került sor az uniós polgári védelmi mechanizmus

⁶⁸ A támogatás a CEPOL és az Eurojust által vezetett Euromed Police és Euromed Justice programokon keresztül valósul meg. Az Euromed Police célja a déli partnerországok kapacitásának erősítése a súlyos és szervezett bűnözés elleni küzdelem terén. Az Euromed Justice program a büntető igazságszolgáltatás területén legrelevánsabb érdekelt feleket tömöríti.

⁶⁹ „A kulturális örökség uniós megközelítése konfliktusokban és válságokban” című, 2021. június 18-i tanácsi következtetésekkel összhangban.

⁷⁰ Lásd a 67. lábjegyzetben említett jelentést.

⁷¹ Uo., 6–8. o.

⁷² <https://www.aliph-foundation.org/en/actions-country/UA>

aktiválására, hogy segítséget nyújtson a kulturális örökség védelme terén⁷³. A Szomszédsági, Fejlesztési és Nemzetközi Együttműködési Eszköz által finanszírozott Európa Ház II. program támogatást fog nyújtani az ukrán kulturális örökség megőrzéséhez és előmozdításához.

A Bizottság üdvözli a tagállamok által a nem uniós származási vagy tranzitországoknak – többek között a konfliktusok és válságok sújtotta országoknak, például a Közel-Kelet országainak⁷⁴ és Ukrajnának – nyújtott jelenlegi támogatást.

Fő intézkedések

A Bizottság szolgálatai az EKSZ-szel és adott esetben a tagállamokkal szoros együttműködésben:

- nyomon követik „**A kulturális örökség uniós megközelítése konfliktusokban és válságokban**” című tanácsi következtetések végrehajtása terén elért eredményeket, és jelentést tesznek azokról,
- növelik **az ukrán kulturális javak megsemmisítéssel szembeni védelméhez** nyújtott támogatást az evakuálás és a gyűjtemények fizikai védelmének támogatása révén,
- erősítik a harmadik országok kulturális javakat érintő pénzmosással kapcsolatos, határokon átnyúló együttműködésre és nyomozásra irányuló képességeit, különösen az **EU pénzmosás elleni globális eszköze alkalmazási körének Ázsiára és Latin-Amerikára** való kiterjesztésével.

3.4. A kulturális javak tiltott kereskedelemmel szembeni védelmének fokozása az érdekelt felek támogatásának maximalizálása révén

Az érdekelt felekkel – többek között az UNESCO-val és az UNODC-vel – folytatott konzultációkból az derült ki, hogy a nagyközönség csak korlátozott mértékben van tudatában annak, hogy a kulturális javak tiltott kereskedelme milyen károkat okozhat. Létfontosságú tudatosítani a bűnüldöző szerveken és a kulturális örökséget ápoló közösségeken kívül is a kulturális örökség fontosságát és a kulturális javak tiltott kereskedelme által okozott károkat. A célközönségbe tartoznak egyebek mellett a kulturális javak potenciális vásárlói, a fiatalok, az újságírók, a kulturális javakkal kapcsolatos közvélemény befolyásolására képes magánszemélyek vagy szervezetek, valamint a származási országok azon közösségei, amelyek befolyásolhatják a helyi kulturális javak megőrzésének és védelmének módját.

⁷³ https://civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu/where/europe/ukraine_en

⁷⁴ A közel-keleti országokkal folytatott együttműködés összefüggésében a fellépés az EU által finanszírozott „EL HIWAR II” képzés eredményeire, valamint az egyiptomi, a jordániai és a libanoni kulturális örökség védelméről és az ezen országok kulturális javainak tiltott kereskedelme elleni küzdelemből készült tanulmányból származó információkra is építhet.

E célból a Bizottság több tudatosságnövelő projektet támogat. Annak érdekében, hogy felhívja a figyelmet a kulturális örökség védelmére Ukrajnában, a Bizottság támogatja az **#ArtvsWar kampányt**. Ezen túlmenően a Bizottság együttműködik az UNESCO-val, és támogatja a „The Real Price of Art” (A műalkotások valódi ára) elnevezésű kampányukat, amely felhívja a potenciális vásárlók figyelmét a tiltott kereskedelem kulturális örökségre gyakorolt hatására. A szélesebb közönség elérése érdekében a Bizottság támogatja a kulturális örökség védelméről szóló **oktatási anyagok létrehozását**⁷⁵ és azok uniós szintű népszerűsítését a School Education Gateway portálon keresztül. Az EU a fiatalok mozgósítását is támogatja. Például a kulturális örökség európai éve (2018) alkalmából létrehozott Európai Diákok Szövetsége a kulturális örökségért nevű szervezet részét képezi a Kreatív Európa program által támogatott „Az Európai Kulturális Örökség Agorája: az európai civil társadalmi mozgalom felvértezése a kulturális örökség védelmére” című hálózati projektnek.

Fő intézkedések

A Bizottság szolgálatai az EKSZ-szel szoros együttműködésben:

- pénzügyi támogatást nyújtanak az ICOM számára az **ICOM megfigyelőközpontjának** korszerűsítéséhez, amely központosítja és terjeszti azokat a különböző eszközöket és anyagokat, melyek elősegítik a nemzetközi nagyközönség szemléletformálását és a megfelelő szakpolitikai orientációt a kulturális javak védelme érdekében,
- támogatják az UNESCO-t abban, hogy **kézikönyvet** dolgozzon ki az **újságírók számára** azzal kapcsolatban, hogy miként számoljanak be a kulturális örökséggel kapcsolatos bűncselekményekről,
- támogatják a **fiatalok szerepvállalására irányuló kezdeményezéseket** a Kreatív Európa programon, az Európai Unió Szolidaritási Testületén és az Erasmus+ programon keresztül,
- **párbeszédet folytatnak az érintett ifjúsági szervezetekkel** annak érdekében, hogy felhívják a figyelmet arra, hogy meg kell védeni a kulturális örökséget a pusztítással, a lopással és a fosztogatással szemben.

4. Következtetés

A kulturális javak tiltott kereskedelme nem áldozat nélküli bűncselekmény: nemcsak azért, mert olyan tevékenységet ösztönöz, amely veszélyezteti az uniós polgárok biztonságát, hanem azért is, mert helyrehozhatatlan károkat okozhat kulturális örökségünkben, és ezáltal közös identitásunkban is. Ezért a kulturális javak tiltott kereskedelme elleni küzdelemhez további közös és tartós erőfeszítésekre van szükség az érdekelt felek széles köre részéről, az EU-n belül és

⁷⁵ Például a PITCHER révén (Preventing Illicit Trafficking of Cultural Heritage: Educational Resources (A kulturális örökség tiltott kereskedelmének megakadályozása: Oktatóanyagok), <https://www.pitcher-project.eu/>

kívül egyaránt. Ez a cselekvési terv átfogó keretet biztosít az EU és a tagállamok számára a kulturális javakkal folytatott tiltott kereskedelem és az ahhoz kapcsolódó bűncselekmények megelőzéséhez, felderítéséhez és a meghozandó büntető igazságszolgáltatási intézkedésekhez. A Bizottság ezért felkéri az Európai Parlamentet és a Tanácsot a cselekvési terv jóváhagyására és végrehajtásának támogatására.