

NOI REGLEMENTĂRI INTERNAȚIONALE ÎN DOMENIUL PROTEJĂRII PATRIMONIULUI CULTURAL - PERSPECTIVE

Alis Vasile

Abstract

The paper summarizes four of the latest international actions (2016 – 2017) aiming to strengthen the protection of the cultural heritage affected by armed conflicts, especially in the Middle East region: the European Union's consultation on rules on the import of cultural goods, the Abu Dhabi Declaration on heritage at risk in the context of armed conflicts – 2016, the U.N. Security Council Resolution no. 2347/2017 and the Florence Declaration of G7 ministers of culture – 2017, highlighting the potential issuing of import regulations for cultural goods and other reinforced recommendations, like educational and information programmes at national level.

The article also briefly presents the implications of these international measures for the Romanian legal framework in force, in the field of cultural heritage, considering the current difficulties in transposing Directive 2014/60/UE and in effectively managing the national treasury classification procedure.

Key words: *cultural heritage, heritage, import of cultural goods, International Public Law*

O serie nouă de măsuri privind protejarea patrimoniului cultural a fost adoptată la nivel internațional în ultimele luni, ca răspuns la situația extrem de dificilă a zonelor afectate de conflicte armate, unele cu atacuri teroriste fără precedent asupra obiectivelor culturale, soldate cu pierderi ireparabile pentru patrimoniul umanității.

Combaterea traficului ilicit de bunuri culturale mobile face, implicit, obiectul unora dintre aceste măsuri și se prefigurează tot mai clar apariția unor noi măsuri normative în domeniul patrimoniului, care să reglementeze importul bunurilor culturale și care să introducă proceduri și documente standard pentru stabilirea provenienței bunurilor. Nu mai puțin important, introducerea de programe de educație, având ca temă patrimoniul cultural, este și ea menționată constant.

Ne vom referi în continuare la [Consultarea Publică asupra reglementării importului de bunuri culturale, inițiată în anul 2016 de Comisia Europeană](#)¹, la

¹ **Consultation on rules on the import of cultural goods**

https://ec.europa.eu/taxation_customs/consultations-get-involved/customs-consultations/consultation-rules-import-cultural-goods_en?utm_content=buffer238db&utm_medium=social&utm_source=twitter.com&utm_campaign=buffer (Accesat 3 aprilie 2017).

[Declarația de la Abu Dhabi privind patrimoniul în pericol din zonele de conflict armat](#)², din decembrie 2016, la [Rezoluția Consiliului de Securitate al Națiunilor Unite nr. 2347/2017 privind menținerea păcii și securității internaționale](#)³ și la [Declarația de la Florența a miniștrilor culturii din statele G7](#)⁴, din martie 2017.

Comisia Europeană a lansat în luna octombrie a anului trecut o [consultare publică privind reglementarea importurilor](#), iar rezultatele acesteia⁵ au arătat că opțiunea autorităților europene, a societății civile și a organizațiilor non-profit este în favoarea adoptării unor astfel de măsuri, în timp ce sectorul lucrativ al domeniului s-a declarat, previzibil, împotriva; cetățenii s-au exprimat mai degrabă în sprijinul inițiativei⁶. Printre dificultățile cadrului actual, repondenții au identificat în primul rând dificultatea probării caracterului ilicit al circulației bunurilor, diferențele legislative dintre statele membre U.E., insuficiența resurselor umane. Interesant este faptul că, la polul opus, organizațiile comerciale consideră că nu există o problemă europeană legată de traficul ilicit de bunuri culturale.

În privința categoriilor de bunuri care să fie supuse controlului operațiunilor de import, criteriile de stabilire a acestora au fost raritatea și valoarea de piață a bunurilor, pe de-o parte, pentru cetățeni și societățile comerciale, și vechimea, țara de origine și valoarea științifică și educațională, pentru autoritățile publice și societatea civilă.

În ceea ce privește tipul de măsuri ce ar putea fi formulate, au fost preferate cooperarea cu țările terțe (spre exemplu, instituirea „în oglindă” a unor limitări de import similare celor pentru export din statele terțe sau o cooperare fără caracter normativ) și instituirea de competențe specifice pentru autoritățile vamale.

Consultarea a propus trei variante de documente în baza cărora s-ar putea realiza importul: certificatul de export din țara de proveniență, certificatul de

² [Abu Dhabi Declaration on heritage at risk in the context of armed conflicts](https://www.icomos.org/en/what-we-do/image-what-we-do/401-heritage-at-risk/8262-icomos-adopts-the-abu-dhabi-declaration-on-heritage-at-risk-in-the-context-of-armed-conflicts), 3 December 2016 <https://www.icomos.org/en/what-we-do/image-what-we-do/401-heritage-at-risk/8262-icomos-adopts-the-abu-dhabi-declaration-on-heritage-at-risk-in-the-context-of-armed-conflicts> (Accesat 3 aprilie 2017).

³ [Resolution 2347/2017 Maintenance of international peace and security](http://unscr.com/en/resolutions/doc/2347) adopted by the U.N. Security Council at its 7907th meeting, on 24 March 2017 <http://unscr.com/en/resolutions/doc/2347> (Accesat 3 aprilie 2017).

⁴ [Joint Declaration of the Ministers of Culture of G7 on the Occasion of the Meeting “Culture as an Instrument for Dialogue Among Peoples”, Florența, martie 2017](http://www.beniculturali.it/mibac/multimedia/MiBAC/documents/1490881204940_DECLARATION-Dichiarazione.pdf) http://www.beniculturali.it/mibac/multimedia/MiBAC/documents/1490881204940_DECLARATION-Dichiarazione.pdf (Accesat 3 aprilie 2017).

⁵ https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/synopsis-report-open-public-consultation.pdf (Accesat 3 aprilie 2017).

⁶ (31.97% agree very much; 29.51% disagree very much; 22.95% agree), enterprises and interest representatives were more clearly against the adoption of customs rules (Enterprises: 44% disagree very much. Interests representatives: 37.5% disagree very much). On the other hand, NGOs & civil society (87.5% agree very much; 12.5% agree) and respondent public authorities (60.98% agree very much; 29.27% agree), p. 4 4, https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/synopsis-report-open-public-consultation.pdf (Accesat 3 aprilie 2017).

import în U.E. și declarația pe proprie răspundere a importatorului european privind legalitatea exportului efectuat din statul terț însoțită de documente de proveniență a bunului. Agenții economici au respins toate opțiunile ca inoportune, ceilalți repondenți au ales certificatele de export și import.

Răspunsurile asupra impactului potențial al reglementării importului au evidențiat următoarele ipoteze: creșterea necesarului de personal pentru autoritățile vamale, în special în eventualitatea introducerii certificatelor de import și creșterea costurilor administrative aferente pregătirii personalului. În cazul agenților economici care comercializează bunuri culturale, se prevede un și mai mare necesar de personal și de resurse administrative, respectiv o creștere a cheltuielilor aferente derulării noilor proceduri de import.

Scăderea cantității de bunuri importate din țări terțe ar fi consecința comună a introducerii oricărei forme de document, fie el certificat de export, de import sau declarație pe proprie răspundere („self-certification”).

Consultarea s-a încheiat la sfârșitul lunii ianuarie a acestui an, a înregistrat 305 repondenți și o participare semnificativă din partea Germaniei.

Va fi cu certitudine interesant de urmărit evoluția demersurilor europene și soluțiile care vor fi identificate pentru a răspunde intereselor tuturor categoriilor de beneficiari și a concilia interesul superior al protejării patrimoniului universal cu cel al susținerii agenților economici din țările membre U.E. Nu este de ignorat faptul că, în prezentarea inițiativei, Comisia Europeană recunoaște deschis că țările europene sunt principalele destinatare ale traficului ilicit de bunuri culturale, inclusiv al celor provenite din zone de război; introducerea controlului riguros al importurilor de obiecte de patrimoniu este, sub acest aspect, și o asumare de ordin moral a responsabilității pentru protejarea acestora.

Declarația de la Abu Dhabi asupra patrimoniului aflat în pericol, în zonele de conflict armat este un demers politic care se înscrie în linia reacțiilor la schimbările negative geo-politice din ultimii ani, ce au afectat grav patrimoniul cultural al țărilor din zonele de război și din teritoriile marcate de terorism.

Fără să se refere explicit la adoptarea de măsuri pentru controlarea importului de bunuri culturale, reuniunea internațională de la Abu Dhabi propune un instrument nou de cooperare – Fondul internațional pentru finanțarea intervențiilor de protejare a patrimoniului în pericol –, și un concept nou – zonele securizate în care patrimoniul să nu fie expus unor factori de risc grav.

Declarația a fost adoptată în cadrul Conferinței Internaționale asupra Salvagădării Patrimoniului Cultural din Zone de Conflict, desfășurate în perioada 2-3 decembrie 2016 în Emiratele Arabe Unite, cu participarea ICOMOS, ICOM, ICCROM și a peste 40 de state și organizații internaționale, a președintelui francez François Hollande și a șicului Mohammed bin Zayed, membru al monarhiei E.A.U., reuniunea desfășurându-se sub patronajul UNESCO, la inițiativa Franței și a E.A.U.⁷

⁷ <https://www.integratedheritage.org/the-abu-dhabi-declaration/> (Accesat: 19 aprilie 2017).

Așa cum am menționat, sunt stabilite **două obiective** majore: înființarea unui **fond special** pentru sprijinirea operațiunilor de salvare, conservare și restaurare a patrimoniului afectat de conflicte armate și pentru combaterea traficului ilicit de bunuri culturale și crearea unei rețele internaționale de **zone securizate** („safe havens”) pentru protejarea temporară a patrimoniului cultural aflat în pericol.

Fondul special ar urma să primească donații în valoare de 100 de milioane de dolari – E.A.U. au contribuit deja cu suma de 15 milioane de dolari, Franța anunțând o contribuție proprie de 30 de milioane de dolari⁸.

Zonele și spațiile securizate vor putea fi organizate și în statele vecine celor afectate de terorism și conflicte armate, în cazul în care acestea din urmă nu pot asigura protecția patrimoniului lor cultural pe teritoriul propriu. Au fost amintite situații similare anterioare – evacuarea patrimoniului Muzeului Prado în Elveția, în 1936, restituit în 1939, a unor colecții din Afganistan evacuate în 1999 și restituite în 2007. Elveția s-a declarat disponibilă pentru adăpostirea patrimoniului sirian aflat în pericol, fiind urmată de Rusia⁹.

De asemenea, Declarația subliniază încă o dată rolul fundamental pe care patrimoniul cultural îl are în întregirea identității naționale, în realizarea și susținerea dialogului intercultural și, ca scop ultim, a păcii mondiale.

În cursul anului 2017, așa cum au anunțat inițiatorii, vor avea loc noi reuniuni internaționale pentru evaluarea impactului măsurilor adoptate prin Declarația de la Abu Dhabi și pentru stabilirea de noi direcții de acțiune.

Rezoluția Consiliului de Securitate al O.N.U., nr. 2347 din 24 martie 2017 depășește tonul declarativ și nivelul de participare individuală, benevolă a statelor la efortul de stopare a distrugerii patrimoniului cultural mondial și de combatere a traficului ilicit de bunuri culturale, în contextul agravării conflictelor armate și consolidării terorismului în Orientul Apropiat.

Putem spune că Rezoluția reprezintă următorul nivel în ansamblul luărilor de poziție în crescendo, față de situația existentă în această regiune, aspect demonstrat și de faptul că soluțiile de la Abu Dhabi – constituirea fondului pentru protejarea patrimoniului și stabilirea de zone securizate pentru bunurile culturale –, sunt preluate în Rezoluție și investite cu putere de implementare suplimentară, statele membre O.N.U. fiind încurajate să participe financiar la dezvoltarea fondului special și să creeze zone de siguranță proprii¹⁰.

Totodată, membrii O.N.U. sunt îndemnați să adopte măsuri legislative, judiciare și operaționale la nivel național, pentru prevenirea și combaterea traficului ilicit de bunuri culturale, care să includă și incriminarea distinctă, în

⁸ <https://www.artforum.com/news/id=65149> (Accesat: 19 aprilie 2017).

⁹ http://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/16-3362-2_12_dossier_de_presse_abou_dabi_v5_2_ang_cle0954aa.pdf (Accesat: 19 aprilie 2017).

¹⁰ U.N. Security Council Resolution nr. 2347/2017, pct. 15, 16.

formă agravată, a unor fapte din această arie infracțională, dacă aduc beneficii grupărilor criminale organizate și organizațiilor teroriste¹¹.

Aceste măsuri sunt detaliate astfel:

- instituirea sau, după caz, îmbunătățirea registrelor patrimoniilor naționale, inclusiv în format digital și asigurarea accesului autorităților de resort la aceste informații;

- reglementarea imediată și adecvată a exportului și importului de bunuri culturale, incluzând și introducerea de certificate de proveniență a bunurilor, în conformitate cu standardele internaționale;

- actualizarea Sistemului armonizat de denumire și codificare a mărfurilor gestionat de Organizația Mondială a Vămirilor;

- înființarea, în zonele în care acest lucru este oportun, de unități specializate ale administrației publice centrale și locale și de unități specializate în cadrul autorităților vamale și de poliție, precum și asigurarea instrumentelor de lucru eficiente și a pregătirii necesare pentru aceste categorii de personal, inclusiv pentru autoritățile publice de urmărire penală;

- implicarea muzeelor, agenților economici și a comercianților de bunuri culturale în elaborarea de standarde aplicabile documentelor de proveniență a bunurilor, diferențierii diligențelor depuse pentru stabilirea provenienței și oricăror alte măsuri de prevenire a comercializării bunurilor furate sau ilegal puse în vânzare;

- identificarea și inventarierea siturilor, muzeelor și depozitelor de bunuri provenite din săpături arheologice, aflate în zone controlate de grupări teroriste;

- crearea de programe educative în domeniul protejării patrimoniului, la toate nivelurile de pregătire și de programe de conștientizare publică a riscului și măsurilor de prevenție asociate traficului ilicit de bunuri culturale;

- efectuarea demersurilor necesare pentru inventarierea și restituirea bunurilor culturale sau a altor bunuri cu semnificație arheologică, istorică, științifică sau religioasă care au fost înstrăinate, dislocate sau transferate din zonele aflate în conflict armat¹².

De interes special pentru România, reținem prevederile referitoare la introducerea de proceduri de control al importului de bunuri culturale, de stabilire a provenienței bunurilor, de control sporit al circulației bunurilor supuse comercializării; elaborarea de programe educative și de formare (adresate inclusiv reprezentanților autorităților publice de urmărire penală) au rămas în ultimii 10 ani un obiectiv încă neatins integral, în special în privința programelor de informare adresate publicului larg și programelor de pregătire derulabile în învățământul public preuniversitar, în ciuda unor inițiative succesive ale Ministerului Culturii.

¹¹ *Ibidem*, pct. 9, 12.

¹² *Ibidem*, pct. 17.

O altă problemă, semnalată recent, în mod oarecum surprinzător, de Ministerul Culturii erijat în mesager al Ministerului Finanțelor, este stabilirea bunurilor care fac parte din categoria „teaur național”¹³, în accepțiunea internațională a conceptului. După cum se știe, legislația în vigoare prevede obligativitatea declanșării și parcurgerii procedurii de clasare pentru fiecare bun în parte, ceea ce presupune întocmirea mai multor documente, printre care și un raport de expertiză și urmarea unui circuit instituțional și interinstituțional complex, de durată. Rezultatul este că sunt înscrise în registrul patrimoniului național aproximativ 50 000 de bunuri, în condițiile în care doar în instituțiile publice muzeale numărul total al bunurilor culturale este de ordinul milioanei, iar legea care stabilește obligativitatea declanșării procedurii de clasare a intrat în vigoare în urmă cu aproape 17 ani.

În aceste condiții, Ministerul Culturii trebuie să ia cu celeritate măsuri pentru modificarea procedurii de stabilire a bunurilor ce pot face parte din categoria „teaur național”, actuala metodologie fiind evident ineficientă.

În implementarea Rezoluției, este de așteptat ca în viitorul apropiat UNESCO să coordoneze grupuri de lucru care să trateze principalele arii de referință și, de asemenea, ca Uniunea Europeană să adopte măsuri proprii, atât la nivel comunitar, cât și la nivel național, prin statele sale membre.

Declarația de la Florența, din 30 martie 2017, a fost unul dintre rezultatele primei întâlniri a miniștrilor culturii din țările G7 (Grupul celor Șapte – Canada, Franța, Germania, Italia, Japonia, Marea Britanie, S.U.A.) – eveniment pe care l-am putea numi istoric pentru recunoașterea la înalt nivel politic a urgenței protejării patrimoniului aflat astăzi în pericol.

Declarația de la Florența practic desemnează UNESCO drept for pentru unificarea inițiativelor de protejare a patrimoniului din zonele afectate în prezent de conflicte armate, patrimoniu expus pericolului distrugerii, dezmembrării și traficării ilicite – ceea ce înseamnă că nu vor fi inițiative exclusiv aparținând Grupului celor Șapte în viitorul apropiat, chiar dacă, așa cum se arată în încheierea Declarației, se dorește continuarea acestui tip de colaborare în cadrul G7.

Declarația de la Florența menționează, în acest sens, realizarea planului de acțiune pentru punerea în aplicare a Strategiei pentru întărirea activității UNESCO în domeniul protejării culturii și al promovării multiculturalismului în contextul conflictelor armate, strategie adoptată în noiembrie 2015; după două consultări derulate în cursul anului 2016, planul de acțiune va fi supus aprobării Consiliului Executiv al UNESCO la reuniunea din intervalul 19 aprilie – 5 mai 2017¹⁴.

Ca și Strategia UNESCO și Rezoluția nr. 2347/2017 a Consiliului de Securitate al O.N.U., Declarația de la Florența face referire explicită la distrugerea

¹³ <http://www.cultura.ro/masuri-necesare-vederea-demararii-de-catre-toate-entitatile-publice-procedurii-de-clasare-bunurilor> (Accesat: 20 aprilie 2017).

¹⁴ <http://en.unesco.org/heritage-at-risk/strategy-culture-armed-conflict> (Accesat: 21 aprilie 2017).

patrimoniului cultural ca mijloc de epurare culturală, etnică și religioasă, de uniformizare religioasă prin forță armată și prin eliminarea mărturiilor materiale istorice ale diversității culturale în regiunile victime ale conflictelor armate și terorismului.

Educația și campaniile publice de informare se regăsesc și aici, ca mijloace recomandate statelor membre pentru protejarea și valorizarea patrimoniului cultural.

În așteptarea rezultatelor reuniunii Consiliului Executiv al UNESCO, ce are loc în aceste zile, reamintim că Strategia UNESCO mai sus menționată are ca scop principal reducerea vulnerabilității patrimoniului și diversității culturale în contextul conflictelor armate și întărirea capacității UNESCO de interveni în situații de criză, printre liniile de acțiune stabilite numărându-se și introducerea de certificate de export și import pentru bunurile culturale și de documente standard de proveniență și notăm, de asemenea, că Franța a propus Consiliului Executiv discutarea contribuției UNESCO la Fondul special înființat la Abu Dhabi¹⁵.

Concluzii

În considerarea acțiunilor și măsurilor întreprinse acum la nivel internațional, România va trebui să se pregătească pentru transpunerea unor noi reglementări internaționale, pe de o parte, și, de asemenea, pentru adoptarea unor noi reglementări interne referitoare la importul de bunuri culturale.

La un nivel de urgență superior, în acest moment, se află însă reglementarea exportului de bunuri culturale (România încă nu a transpus în termenul stabilit Directiva nr. 60/2014¹⁶) și îmbunătățirea procedurii de stabilire a bunurilor care fac parte din tezaurul patrimoniului cultural național mobil.

Putem spera, de asemenea, ca demersurile pentru crearea unui sistem național de educație în domeniul patrimoniului cultural, la nivel preuniversitar, să fie continuate cât mai curând, chiar și în absența unui imperativ de aliniere la cerințe internaționale.

Încheiem cu observația că asistăm la producerea unor schimbări importante în sistemul teoretic și practic de protejare a patrimoniului cultural, care vor avea influență și asupra sistemului din România și atenția pe care o acordăm acestui moment ar putea duce la îmbunătățiri semnificative ale cadrului nostru de reglementare.

¹⁵ <http://unesdoc.unesco.org/images/0024/002477/247750e.pdf> (Accesat: 21 aprilie 2017).

¹⁶ Directiva 2014/60/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 15 mai 2014 privind restituirea obiectelor culturale care au părăsit ilegal teritoriul unui stat membru și de modificare a Regulamentului (UE) nr. 1024/2012 (Reformare).