

UZASADNIENIE

I. Potrzeba i cel związania Rzeczypospolitej Polskiej Drugim Protokołem

Rzeczpospolita Polska w ponad tysiącletniej historii doświadczyła ogromu strat w dobrach kultury, zwłaszcza II wojna światowa w znaczący sposób uszczupliła nasze dziedzictwo kulturalne.

Mając na uwadze doświadczenia historyczne oraz potrzebę ochrony dóbr kultury na wypadek konfliktu zbrojnego, Rzeczpospolita Polska aktywnie uczestniczyła na forum międzynarodowym w pracach nad przygotowaniem i przyjęciem Konwencji o ochronie dóbr kulturalnych w razie konfliktu zbrojnego, podpisanej w Hadze dnia 14 maja 1954 r. Złożywszy dokument ratyfikacji w 1956 r., Rzeczpospolita Polska stała się szóstym państwem, które ratyfikowało Konwencję. Wcześniej Konwencję ratyfikowały Egipt, San Marino, Myanmar, Meksyk oraz Węgry.

W 1992 r., z inicjatywy UNESCO i rządu Holandii, powołano zespół konsultacyjny w celu dokonania przeglądu postanowień Konwencji. Powołanie zespołu było także reakcją społeczności międzynarodowej na problemy niszczenia i wywozu dóbr kultury podczas konfliktów zbrojnych, w szczególności w Zatoce Perskiej i b. Jugosławii. Wynikiem powyższych prac stał się projekt Drugiego Protokołu.

Rzeczpospolita Polska wniosła znaczący wkład w przygotowanie końcowej wersji Drugiego Protokołu, aktywnie uczestnicząc w pracach powołanych zespołów roboczych, zgłaszając propozycje zmian i poprawek do kolejnych wersji projektu. Rzeczpospolita Polska była także organizatorem międzynarodowej konferencji na temat ochrony dóbr kultury na wypadek zagrożeń czasu wojny i pokoju, która odbyła się w Krakowie w 1996 r. pod patronatem UNESCO i NATO. W konferencji wzięło udział 15 państw i wiele organizacji międzynarodowych. Dokument końcowy konferencji zawierał także propozycje niezbędnych zmian w tekście Konwencji z 1954 r.

W dniach od 15 do 26 marca 1999 r. odbyła się w Hadze Konferencja dyplomatyczna w sprawie przyjęcia Drugiego Protokołu. W Konferencji uczestniczyły delegacje z 74 państw będących stronami Konwencji, a także 19 państw niezwiązanych Konwencją – m.in. Chin, Japonii, Wielkiej Brytanii oraz Stanów Zjednoczonych. W ostatnim dniu Konferencji uczestnicy przyjęli w drodze porozumienia zmodyfikowany tekst Drugiego Protokołu oraz rezolucję dołączoną do Aktu końcowego Konferencji.

Tekst Drugiego Protokołu został przyjęty w dniu 26 marca 1999 r. i był otwarty do podpisu od dnia 17 maja do dnia 31 grudnia 1999 r. Po upływie tego terminu państwa będące stronami Konwencji z 1954 r. mogą przystąpić do Drugiego Protokołu, począwszy od dnia 1 stycznia 2000 r., poprzez złożenie dokumentu przystąpienia Dyrektorowi Generalnemu UNESCO, stosownie do art. 42.

Drugi Protokół wszedł w życie w dniu 9 marca 2004 r., po upływie trzech miesięcy od daty złożenia dwudziestego dokumentu ratyfikacji, przyjęcia, zatwierdzenia lub przystąpienia, zgodnie z art. 43 ust. 1. Zgodnie z art. 43 ust. 2, w stosunku do poszczególnych państw przystępujących do Drugiego Protokołu, wchodzi on w życie z upływem trzech miesięcy od daty złożenia przez dane państwo dokumentu ratyfikacji, przyjęcia, zatwierdzenia lub przystąpienia. Aktualnie stronami Drugiego Protokołu jest 59 państw.

Fakt, iż Drugi Protokół jest wyrazem wieloletnich dążeń społeczności międzynarodowej do wzmocnienia ochrony dziedzictwa kulturalnego tak ludzkości, jak i poszczególnych państw, stanowi podstawowe uzasadnienie przystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej do tego aktu. Rzeczpospolita Polska jest uznawana na arenie międzynarodowej za państwo bardzo aktywnie uczestniczące we wszystkich działaniach legislacyjnych, jak również działaniach faktycznych, na rzecz ochrony dóbr kultury, zwłaszcza tych, które są podejmowane pod auspicjami UNESCO. Ratyfikacja Drugiego Protokołu będzie krokiem zmierzającym w kierunku utrzymania tego wizerunku.

Podstawową okolicznością przemawiającą za ratyfikacją Drugiego Protokołu jest fakt, że Rzeczpospolita Polska posiada znaczący zasób dóbr kultury o wyjątkowej wartości także dla całej ludzkości, który to zasób warto poddać systemowi wzmocnionej ochrony stworzonej przez Drugi Protokół.

Drugi Protokół rozszerzy aktualnie istniejący zakres zasad ochrony polskich dóbr kultury w razie konfliktu zbrojnego o dorobek prawa międzynarodowego, umożliwi wykorzystanie przewidzianych w nim procedur w działaniach planistycznych i organizacyjnych dotyczących ochrony dóbr kultury w czasie pokoju, jak i w razie konfliktu zbrojnego, stworzy możliwości szerszej prezentacji na forum międzynarodowym rozwiązań prawnych i organizacyjnych obowiązujących w Rzeczypospolitej Polskiej, a dotyczących ochrony dóbr kultury w razie konfliktu zbrojnego, wreszcie umożliwi Rzeczypospolitej Polskiej ubieganie się o powołanie jej przedstawiciela w skład Komitetu ochrony dóbr kulturalnych w razie konfliktu zbrojnego, który będzie m. in. przyznawał, zawieszał lub cofał ochronę wzmocnioną, a także promował listę dóbr kulturalnych objętych ochroną wzmocnioną.

Z powyższych powodów związanie się przez Rzeczpospolitą Polską Drugim Protokołem uznać należy za w pełni uzasadnione, zarówno z powodów politycznych, jak również potrzeby wzmocnienia ochrony polskiego dziedzictwa kulturowego w razie konfliktu zbrojnego lub niepokoju wewnątrznych.

II. Różnice między dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym

Drugi Protokół stanowi uzupełnienie zobowiązań, które Rzeczpospolita Polska przyjęła w 1956 r., ratyfikując Konwencję o ochronie dóbr kulturalnych w razie konfliktu zbrojnego. Stroną Drugiego Protokołu może być tylko państwo, które wcześniej związało się postanowieniami Konwencji. Strony Drugiego Protokołu będą mogły ubiegać się o uzyskanie dla swoich dóbr kultury przewidzianej nim wzmocnionej ochrony.

Drugi Protokół składa się z preambuły, 9 rozdziałów i 47 artykułów. Definiuje on katalog środków przygotowawczych, realizowanych w czasie pokoju w celu zabezpieczenia dóbr kultury przed dającymi się przewidzieć skutkami konfliktu zbrojnego (art. 5). Ustanawia zarówno zasady, które należy stosować w czasie prowadzenia operacji militarnych (art. 6 – 8), jak i zasady ochrony dóbr kultury podczas okupacji (art. 9). W Rozdziale 3 Drugi Protokół ustanawia zasady zmierzające do zapobieżenia ewentualnym skutkom działań nieprzyjacielskich, wprowadzając nowy poziom ochrony dóbr kultury – tzw. ochronę wzmocnioną.

Ochrona wzmocniona może być przyznana dobru kulturalnemu o największym znaczeniu dla ludzkości, chronionemu przez przepisy prawa krajowego na najwyższym przewidzianym przez te przepisy poziomie, a jednocześnie niewykorzystywanemu do celów militarnych (art. 10). O przyznaniu danemu dobru ochrony wzmocnionej decyduje Komitet ochrony dóbr kulturalnych w razie konfliktu zbrojnego, utworzony na podstawie art. 24. Przyznanie ochrony wzmocnionej następuje zgodnie z procedurą przewidzianą w art. 11, przez umieszczenie danego dobra kulturalnego na Międzynarodowej liście dóbr kulturalnych objętych wzmocnioną ochroną, prowadzoną na podstawie art. 27 ust. 1 b). Zgodnie z art. 12 dobro kulturalne objęte ochroną wzmocnioną nie może być obiektem ataku, jak również w jakikolwiek sposób wykorzystywane do celów militarnych. Przewiduje się jednak możliwość utraty przez dane dobro ochrony wzmocnionej w przypadkach określonych art. 13, jak również możliwość zawieszenia lub cofnięcia tej ochrony przez ww. Komitet (art. 14).

W Rozdziale 4 Drugi Protokół określa zasady odpowiedzialności karnej i jurysdykcję za naruszenie ochrony dóbr kultury w razie konfliktu zbrojnego, a także zasady udzielania wzajemnej pomocy prawnej. W Rozdziale 5 określono zasady stosowania Drugiego Protokołu w razie konfliktów niemających charakteru międzynarodowego. W Rozdziale 6 zawarto przepisy instytucjonalne, przewidujące utworzenie Zgromadzenia Stron Drugiego Protokołu, Komitetu ochrony dóbr kulturalnych w razie konfliktu zbrojnego oraz Funduszu ochrony dóbr kulturalnych w razie konfliktu zbrojnego. Fundusz powstaje m.in. z dobrowolnych składek stron Drugiego Protokołu, a jego środki są przeznaczone zarówno na ochronę dóbr kultury w czasie pokoju, jak również podczas konfliktów zbrojnych i po ich zakończeniu (art. 29). W ostatnich Rozdziałach określono zasady współpracy międzynarodowej przy realizacji postanowień Drugiego Protokołu oraz zasady i tryb przystępowania do Drugiego Protokołu przez poszczególne państwa.

Przystąpienie do Drugiego Protokołu spowoduje po stronie polskiej potrzebę uwzględnienia nowych przesłanek w działaniach planistycznych i organizacyjnych, jednocześnie stanowiąc wzmocnienie zasad ochrony dóbr kultury w razie konfliktu zbrojnego w obecnie obowiązujących regulacjach prawnych. Zasady tego rodzaju przewiduje m.in. ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. Nr 162, poz. 1568, z późn. zm.), która zobowiązuje ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego do opracowania krajowego planu ochrony zabytków na wypadek

konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych oraz do koordynacji realizacji zadań mających na celu zabezpieczenie zabytków przed skutkami zagrożeń wynikających z sytuacji kryzysowych (art. 88 ust. 1). Ponadto minister ten określa, w drodze rozporządzenia, organizację i sposób ochrony zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych, uwzględniając zadania administracji i jednostek organizacyjnych posiadających zabytki oraz wskazując sposób prowadzenia prac zabezpieczających (art. 88 ust. 2). Rozporządzenie takie zostało wydane; jest to rozporządzenie Ministra Kultury z dnia 25 sierpnia 2004 r. w sprawie organizacji i sposobu ochrony zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych (Dz. U. Nr 212, poz. 2153). Ustawa upoważnia także ministra do przedstawiania Dyrektorowi Generalnemu UNESCO wniosków o wpis zabytku do „Międzynarodowego Rejestru Dóbr Kulturalnych Objętych Ochroną Specjalną”, w celu objęcia tego zabytku ochroną na podstawie Konwencji o ochronie dóbr kulturalnych w razie konfliktu zbrojnego (art. 88 ust. 3). Natomiast w celu koordynacji przedsięwzięć związanych z ochroną zabytków w razie konfliktu zbrojnego Rada Ministrów może utworzyć, w drodze rozporządzenia, Polski Komitet Doradczy, będący jej organem pomocniczym (art. 88 ust. 4). Komitet ten został utworzony na mocy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 kwietnia 2004 r. w sprawie Polskiego Komitetu Doradczego (Dz. U. Nr 102, poz. 1066).

Ochrony dóbr kultury na wypadek konfliktu zbrojnego dotyczą następujące akty prawne:

- 1) ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (art. 137 i 218), gdzie uwzględnia się także wymagania ochrony wzmocnionej przewidzianej w Drugim Protokole;
- 2) ustawa z dnia 21 listopada 1996 r. o muzeach (odpowiednio stosowane art. 2 i 5);
- 3) ustawa z dnia 27 czerwca 1997 r. o bibliotekach (odpowiednio stosowane art. 4 i 6);
- 4) ustawa z dnia 22 sierpnia 1997 r. o ochronie osób i mienia (art. 5 ust. 1 pkt 4).

Ponadto w Ministerstwie Obrony Narodowej prowadzone są prace mające na celu przygotowanie map cyfrowych województw z naniesionymi dobrami kultury. Służyć one będą do ćwiczeń wojsk oraz do prowadzenia zajęć z żołnierzami. Działania te mają na celu upowszechnianie zarówno postanowień Konwencji z 1954 r., jak i zaznajamianie się z zasadami Drugiego Protokołu w razie jego przyjęcia. Podejmowane są także działania

mające na celu uwzględnienie w regulaminach i instrukcjach wojskowych przepisów dotyczących przestrzegania postanowień Konwencji i Drugiego Protokołu.

Należałoby także rozważyć uwzględnienie zasad ochrony dóbr kultury wynikających z prawa międzynarodowego, w tym Konwencji i Drugiego Protokołu, w szkoleniach i ćwiczeniach przeznaczonych dla wojska, policji i innych służb, organizowanych na potrzeby misji pokojowych ONZ.

Odnosnie do odpowiedzialności karnej, przepisy polskiego Kodeksu karnego regulują kwestię odpowiedzialności karnej osób naruszających prawo międzynarodowe przez niszczenie, uszkodzenie lub zabieranie dobra kultury na obszarze okupowanym, zajęтым lub na którym toczą się działania zbrojne. Zgodnie z art. 125 § 1 K.k. „kto, na obszarze okupowanym, zajęтым lub na którym toczą się działania zbrojne, naruszając prawo międzynarodowe, niszczy, uszkadza lub zabiera dobro kultury, podlega karze pozbawienia wolności od roku do lat 10”. Zgodnie z § 2 tego artykułu „jeżeli czyn dotyczy mienia znacznej wartości lub dobra mającego szczególne znaczenie dla kultury, sprawca podlega karze pozbawienia wolności na czas nie krótszy od lat 3”.

Należy zatem przyjąć, że dobra kultury znajdujące się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i mające szczególne znaczenie dla kultury, spełniając warunki określone w art. 10 Drugiego Protokołu, mogą być objęte ochroną wzmocnioną. Każda zaś osoba popełniać będzie przestępstwo, jeżeli:

- 1) celem ataku uczyni dobro kulturalne objęte ochroną wzmocnioną;
- 2) wykorzystuje dobro kulturalne objęte ochroną wzmocnioną lub jego najbliższe otoczenie do wsparcia działań wojskowych;
- 3) powoduje rozległe zniszczenia lub zawłaszcza dobro kulturalne objęte ochroną przewidzianą w Konwencji i Drugim Protokole.

Z powyższego wynika, że wejście z życie Drugiego Protokołu nie będzie wymagało wprowadzenia zmian w prawie wewnętrznym. Konieczne jest natomiast uwzględnienie wynikających z niego zobowiązań w praktyce władz cywilnych i wojskowych, gdy chodzi o ochronę dóbr kultury.

III. Wskazanie przewidywanych skutków społecznych, gospodarczych, finansowych, politycznych i prawnych, związanych z wejściem w życie Drugiego Protokołu

Skutki polityczne: związanie Rzeczypospolitej Polskiej Drugim Protokołem będzie mieć pozytywne skutki polityczne. Będzie kolejnym wyrazem poparcia dla działalności UNESCO oraz wysiłków tej organizacji w celu ochrony dziedzictwa kulturowego. Rzeczpospolita Polska znajdzie się w grupie tych państw świata, które przyjęły wszystkie międzynarodowe standardy ochrony dóbr kultury w razie konfliktu zbrojnego.

Skutki społeczne i gospodarcze: związanie Rzeczypospolitej Polskiej Drugim Protokołem nie będzie mieć skutków społecznych ani gospodarczych.

Skutki finansowe: związanie Rzeczypospolitej Polskiej Drugim Protokołem spowoduje zwiększenie wydatków z budżetu państwa w części dotyczącej kultury i ochrony dziedzictwa narodowego. Zwiększenie wydatków nastąpi w roku budżetowym następującym po roku, w którym wejdzie w życie Drugi Protokół.

Według szacunków Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego kwota wydatków będzie wynosić rocznie około 180 tys. zł. Środki finansowe w pierwszej kolejności powinny być przeznaczone na działalność edukacyjną, szkoleniową i planistyczno-organizacyjną. Część niezbędnych środków finansowych na realizację zadań planistyczno-organizacyjnych i ćwiczeń związanych z wypełnieniem zobowiązań Konwencji z 1954 r. o ochronie dóbr kulturalnych w razie konfliktu zbrojnego i Drugiego Protokołu będzie planowana i wydatkowana przez instytucje posiadające dobra kultury, ze środków otrzymanych na działalność statutową w ramach działu kultura i ochrona dziedzictwa narodowego.

Drugi Protokół przewiduje w art. 29 ustanowienie Funduszu na rzecz ochrony dóbr kultury w razie konfliktu zbrojnego, stanowiącego fundusz powierniczy zgodnie z postanowieniami regulaminu finansowego UNESCO. Dysponentem Funduszu jest Komitet ochrony dóbr kulturalnych w razie konfliktu zbrojnego, wybierany przez poszczególne państwa będące stronami Drugiego Protokołu. Środkami Funduszu będą m. in. dobrowolne składki wpłacane przez strony. Jeżeli przedstawiciel Rzeczypospolitej Polskiej zostałby powołany w skład Komitetu, należałoby rozważyć opłacenie składki ze środków części 24 budżetu państwa: kultura i ochrona dziedzictwa narodowego. Trudno jest obecnie oszacować wielkość kwoty na ewentualną składkę, ze względu na zasadę dobrowolności.

Mając na względzie, że część zadań związanych z realizacją postanowień Drugiego Protokołu będzie wykonywana przez Ministra Obrony Narodowej, niezbędne jest uwzględnienie w ramach części 29 budżetu państwa: obrona narodowa – skutków finansowych związanych z uzupełnieniem szkoleń i innych przygotowań Wojska Polskiego o nowe elementy dotyczące ochrony dóbr kultury w razie konfliktu zbrojnego. Należy jednak podkreślić, że Drugi Protokół nie jest całkowicie nową umową międzynarodową, a jedynie uzupełnia zasady określone w Konwencji o ochronie dóbr kulturalnych w razie konfliktu zbrojnego. Zasady te Minister Obrony Narodowej określił w Wojsku Polskim przez wydanie Decyzji Nr 250/MON z dnia 4 sierpnia 2005 r. w sprawie przestrzegania zasad ochrony dóbr kultury w działaniach Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. Urz. MON Nr 15, poz. 135).

Skutki prawne: związanie Rzeczypospolitej Polskiej Drugim Protokołem nie spowoduje konieczności zmian w polskim ustawodawstwie. Jest ono dostosowane do wymagań Drugiego Protokołu, w niektórych przypadkach, odwołując się do niego wprost, pomimo jeszcze braku związania jego postanowieniami – art. 218 ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej. Przystąpienie do Drugiego Protokołu spowoduje natomiast po stronie polskiej potrzebę uwzględnienia nowych przesłanek w działaniach planistycznych i organizacyjnych dotyczących ochrony dóbr kultury w razie konfliktów zbrojnych.

IV. Wyjaśnienie wyboru trybu związania Rzeczypospolitej Polskiej Konwencją oraz wyjaśnienia końcowe

Drugi Protokół dotyczy spraw uregulowanych w ustawie, tym samym związanie Rzeczypospolitej Polskiej jego postanowieniami nastąpi w drodze ratyfikacji za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie, zgodnie z art. 89 ust. 1 pkt 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Konwencja dotyczy organów władzy państwowej odpowiedzialnych za tworzenie prawa i prowadzenie polityki kulturalnej, zobowiązując te organy do starań w zakresie wprowadzania takich uregulowań oraz prowadzenia takiej polityki, aby postanowienia Drugiego Protokołu były realizowane. Organami odpowiedzialnymi za wprowadzenie Drugiego Protokołu w życie będą: minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, minister właściwy do spraw wewnętrznych i administracji, minister właściwy do

spraw edukacji, Minister Obrony Narodowej, wojewódzcy konserwatorzy zabytków, konserwatorzy samorządowi oraz dyrektorzy instytucji kultury.

Drugi Protokół dotyczy w szczególności instytucji posiadających znaczną ilość dóbr kultury: muzeów, bibliotek, archiwów, centrów wystawienniczych oraz innych instytucji kultury.

Drugi Protokół nie dotyczy podmiotów prawa prywatnego – osób fizycznych i prawnych, w szczególności nie nakłada nowych obowiązków na te podmioty.