



COMISIA
EUROPEANĂ

Bruxelles, 13.12.2022
COM(2022) 800 final

**COMUNICARE A COMISIEI CĂTRE PARLAMENTUL EUROPEAN, CONSILIU,
COMITETUL ECONOMIC ȘI SOCIAL EUROPEAN ȘI COMITETUL
REGIUNILOR**

privind Planul de acțiune al UE împotriva traficului de bunuri culturale

1. Introducere

Traficul de bunuri culturale este o afacere profitabilă pentru criminalitatea organizată și, în unele cazuri, pentru părțile implicate într-un conflict și pentru teroriști¹. Aceasta se explică în special prin riscul scăzut de depistare, potențialul de obținere a unor marje de profit ridicate și dimensiunii atractive a piețelor licite² și ilicite, ca urmare a unei cereri stabile și în creștere la nivel mondial din partea colecționarilor, a investitorilor și a muzeelor³.

Interpol a confiscat peste 850 000 de artefacte la nivel mondial în 2020, dintre care mai mult de jumătate în Europa⁴. Începând din 2016, operațiunea anuală globală Pandora s-a soldat cu 407 arestări și recuperarea a 147 050 de bunuri culturale⁵. Aceste date ascund o problemă mai amplă - având în vedere că numeroase cazuri nu sunt depistate, dimensiunea reală a traficului de bunuri culturale este probabil mult mai mare⁶.

Bunurile culturale au adesea o importanță culturală, artistică, istorică și științifică majoră. Prin urmare, traficul de bunuri culturale **poate avea un impact devastator și ireversibil asupra patrimoniului cultural în interiorul și în afara UE**. Acesta distruge părți din memoria noastră colectivă și privează omenirea de mărturii ale istoriei sale. Zonele de criză și de conflict sunt deosebit de expuse riscurilor. Acest lucru este ilustrat, de exemplu, în Orientul Apropiat și Orientul Mijlociu (cum ar fi Siria, Irak sau Libia) și, cel mai recent, în Ucraina.

În vederea combaterii acestui fenomen infracțional complex, care este în mod inerent transnațional, este necesar un **răspuns adaptat la nivelul UE**, astfel cum se prevede în Strategia UE privind o uniune a securității 2020-2025⁷ și în Strategia UE de combatere a criminalității

¹ A se vedea, de exemplu, Rezoluțiile 2199 (2015), 2253 (2015), 2322 (2016), 2347 (2017), 2462 (2019) și 2617 (2021) ale Consiliului de Securitate al ONU; Declarația de la Roma a miniștrilor culturii din cadrul G20 din 30 iulie 2021.

² În 2021, piața bunurilor de artă și a antichităților „lice” a fost evaluată la 65 de miliarde USD la nivel mondial, în creștere cu 29 % față de 2020, depășind nivelurile anterioare pandemiei de COVID-19; a se vedea Clare McAndrew – *The Art Market 2022 – An Art Basel & UBS Report* („Piața obiectelor de artă în 2022” - un raport realizat de Art Basel și UBS).

³ În conformitate cu „Evaluarea Europol din 2021 privind amenințarea pe care o reprezintă formele grave de criminalitate și criminalitatea organizată”.

⁴ Interpol – *Assessing Crimes Against Cultural Property 2020* (raportul din 2020 „Evaluarea infracțiunilor împotriva bunurilor culturale”).

⁵ O operațiune din cadrul Platformei multidisciplinare europene împotriva amenințărilor infracționale (EMPACT). A se vedea <https://www.europol.europa.eu/media-press/newsroom/news/total-of-52-arrests-in-operation-across-28-countries-targeting-trafficking-in-cultural-goods>.

⁶ A se vedea documentul Comisiei Europene – *Illicit trade in cultural goods in Europe - Characteristics, criminal justice responses and an analysis of the applicability of technologies in the combat against the trade* („Comerțul ilicit cu bunuri culturale în Europa – Caracteristici, răspunsul justiției penale și o analiză a aplicabilității tehnologiilor în lupta împotriva acestui comerț”), raport final, 2019, paginile 81, 159, 160.

⁷ Comunicarea Comisiei către Parlamentul European, Consiliu, Comitetul Economic și Social European și Comitetul Regiunilor referitoare la Strategia UE privind uniunea securității, COM(2020) 605 final.

organizate 2021-2025⁸. Prin urmare, Comisia prezintă un **plan de acțiune**. Scopul său este acela de a maximiza potențialul acțiunilor existente la nivelul UE, de a evidenția domeniile care necesită eforturi suplimentare și de a indica modul în care pot fi abordate provocările rămase.

2. Un fenomen complex, care necesită un răspuns personalizat

Principalele trei activități ilegale asociate cu traficul de bunuri culturale sunt (1) furtul și tâlhăria, (2) jefuirea (sustragerea ilicită de relicve antice din situri arheologice, clădiri sau monumente⁹) și (3) falsificarea de bunuri culturale. Printre infracțiunile conexe se numără fraudă, vânzarea sau înstrăinarea bunurilor furate (intermedierea de bunuri furate), contrabanda sau corupția. Pe lângă traficul de bunuri culturale, infractorii pot abuza chiar și de bunurile culturale dobândite în mod legal, în scopul spălării banilor, al eludării sancțiunilor¹⁰, al evaziunii fiscale sau al finanțării terorismului.

Infracțiunile legate de bunurile culturale au caracteristici specifice, care le diferențiază de alte activități ilegale. Identitatea, autenticitatea, originea¹¹, proveniența¹² și statutul juridic al unui bun cultural sunt rareori vizibile instantaneu și necesită adesea o expertiză specifică pentru a fi stabilite. În al doilea rând, colecțiile publice și private, monumentele și siturile de excavare sunt vulnerabile la furturi și jafuri, în special în situații de conflict și de criză. În plus, bunurile culturale neînregistrate, în special cele provenite din situri de excavare sau din colecții necatalogate, sunt greu de depistat și de urmărit odată ce au intrat în circuitul traficului. În al treilea rând, piața bunurilor culturale prezintă anumite vulnerabilități atractive pentru infractori. Printre acestea se numără acceptarea anonimatului și a confidențialității¹³, subiectivitatea și volatilitatea prețurilor, precum și posibilitatea de a utiliza anumite obiecte pentru a stoca și a transfera sume considerabile de bani¹⁴. Infractorii profită, de asemenea, de lipsa generală de conștientizare cu privire la prejudiciile pe care le poate aduce traficul de bunuri culturale¹⁵.

⁸ Comunicare a Comisiei către Parlamentul European, Consiliu, Comitetul Economic și Social European și Comitetul Regiunilor referitoare la Strategia UE de combatere a criminalității organizate 2021-2025, COM/2021/170 final.

⁹ Inclusiv jefuirea, adică jaful pe timp de război, considerat drept crimă de război în conformitate cu dreptul cutumiar internațional în domeniul umanitar. A se vedea https://ihl-databases.icrc.org/customary-ihl/eng/docs/v1_rul_rule52.

¹⁰ A se vedea, de exemplu, Raportul de evaluare din 2020 privind industria artei și politicile SUA care subminează sancțiunile, întocmit de Subcomisia permanentă pentru investigații din cadrul Comisiei pentru securitate internă și afaceri guvernamentale a Senatului (United States Senate, Permanent Subcommittee on Investigations, Committee on Homeland Security and Governmental Affairs, *The Art Industry and U.S. Policies that Undermine Sanctions Staff Report*).

¹¹ Localizarea *in situ* a unui obiect la data descoperirii sale arheologice.

¹² Detaliile referitoare la lanțul de custodie „de la origine până în prezent” al unui obiect.

¹³ Cum ar fi utilizarea tranzacțiilor în numerar, anonimatul cumpărătorilor și utilizarea societăților de tip „cutie poștală” și a porturilor libere.

¹⁴ Referitor la vulnerabilitățile pieței bunurilor de artă în ceea ce privește spălarea banilor și finanțarea terorismului, a se vedea, de exemplu, buletinul informativ (*La lettre d'information*) nr. 16 din iunie 2018, al TRACFIN (*Traitement du renseignement et action contre les circuits financiers clandestins*).

¹⁵ A se vedea raportul citat în nota de subsol 7, p. 70, 81, 158-160.

În plus, infractorii au profitat de disponibilitatea sporită a canalelor de vânzare online pentru a-și extinde baza de clienți pe piețele legale și ilicite. Acest lucru generează provocări suplimentare în ceea ce privește asigurarea respectării legii¹⁶, din cauza volumului bunurilor culturale care trebuie verificate, a criptării datelor și a numărului de jurisdicții potențial implicate.

În plus, autoritățile de aplicare a legii observă un **nivel mai ridicat de sofisticare a grupurilor infracționale organizate** active în domeniul traficului de bunuri culturale în comparație cu alte tipuri de infracțiuni contra patrimoniului în formă organizată. Infractorii acționează în mod deliberat la nivel transfrontalier pentru a-și maximiza profiturile, a-și estompa urmele, a se sustrage arestului și a falsifica originea sau proveniența bunurilor culturale traficate.

Prin urmare, anchetele privind cazurile de trafic de bunuri culturale sunt complexe. Acestea necesită o expertiză specifică în domeniul bunurilor culturale și participarea unui număr mare de autorități (cum ar fi poliția, autoritățile vamale, poliția de frontieră, ministerele culturii, unitățile de informații financiare și sistemul judiciar), implicând adesea diferite jurisdicții din cauza caracterului transfrontalier al multor cazuri.

3. Un plan de acțiune al UE împotriva traficului de bunuri culturale

În conformitate cu recomandările de intensificare a acțiunilor la nivel global împotriva traficului de bunuri culturale în diverse domenii¹⁷, prezentul plan de acțiune urmărește să **descurajeze infractorii** într-o manieră eficientă, să găsească soluții în fața amenințărilor în continuă evoluție la adresa securității și să **protejeze patrimoniul cultural**¹⁸. Planul de acțiune se axează pe patru obiective strategice, pentru un răspuns eficient și cuprinzător:

- I. îmbunătățirea prevenirii și a depistării infracțiunilor de către participanții la piață și instituțiile de conservare a patrimoniului cultural;

¹⁶ În cazul în care nu se specifică mai în detaliu, termenul „autorități de aplicare a legii”, astfel cum este utilizat în prezentul document, se referă la autoritățile polițienești, vamale, de control la frontieră și la alte autorități relevante care îndeplinesc sarcini de prevenire, investigare, depistare sau urmărire penală a infracțiunilor.

¹⁷ A se vedea, în special, Rezoluțiile 2199 (2015), 2253 (2015), 2322 (2016), 2347 (2017), 2462 (2019) și 2617 (2021) ale Consiliului de Securitate al ONU, Rezoluția A/RES/69/196 a Adunării Generale a Organizației Națiunilor Unite („Orientări internaționale pentru prevenirea criminalității și răspunsul justiției penale cu privire la traficul de bunuri culturale și alte infracțiuni conexe”), Raportul Conferinței părților la Convenția ONU împotriva criminalității transnaționale cu ocazia celei de-a zecea sesiuni, UNTOC COP/2020/10 Rezoluția 10/7, Convenția din 1970 a ONU pentru Educație, Știință și Cultură (UNESCO) privind mijloacele de interzicere și prevenire a importului, exportului și transferului ilicit de proprietate culturală, Convenția din 1995 a Institutului Internațional pentru Unificarea Dreptului Privat (UNIDROIT) privind bunurile culturale furate sau exportate ilegal, Declarația de la Roma din 30 iulie 2021 a miniștrilor culturii din cadrul G20, raportul Interpol intitulat *Assessing Crimes Against Cultural Property 2020* („Evaluarea infracțiunilor împotriva bunurilor culturale - 2020”), documentul *The Safety and Security of Cultural Heritage in Zones of War or Instability* („Siguranța și securitatea patrimoniului cultural în zonele de război sau de instabilitate”), publicat în cadrul seriei „Știință pentru pace și securitate” din 2021 a Organizației Tratatului Atlanticului de Nord (NATO), Declarația Conferinței mondiale a UNESCO privind politicile culturale și dezvoltarea durabilă – MONDIACULT 2022.

¹⁸ A se vedea, de asemenea, Rezoluția Adunării Generale a ONU A/RES/69/196.

- II. consolidarea capacităților de asigurare a respectării legii și a capacităților judiciare;
- III. intensificarea cooperării internaționale;
- IV. obținerea sprijinului altor părți interesate-cheie în vederea protejării bunurilor culturale împotriva criminalității.

Planul de acțiune utilizează o definiție largă a bunurilor culturale, care include artefacte de interes istoric, artistic, științific sau etnologic, astfel cum se menționează în Convenția din 1970 a Organizației Națiunilor Unite pentru Educație, Știință și Cultură (UNESCO) privind mijloacele de interzicere și prevenire a importului, exportului și transferului ilicit de proprietate culturală („Convenția UNESCO din 1970”)¹⁹.

3.1. Prevenirea și depistarea traficului de bunuri culturale de către participanții de pe piață și instituțiile de conservare a patrimoniului cultural

Participanții de pe piața bunurilor culturale²⁰, colecționarii și instituțiile de patrimoniu cultural sunt în măsură să contribuie la prevenirea și depistarea infracțiunilor legate de bunurile culturale, întrucât aceste părți sunt deosebit de expuse riscului de a întâlni bunuri culturale traficate sau de a deveni victime ale infracționalității contra patrimoniului. Este esențial ca aceste părți interesate să cunoască legislația aplicabilă și să fie la curent cu alte instrumente fără caracter legislativ care vizează prevenirea și depistarea unor astfel de infracțiuni²¹. Comisia poartă un dialog periodic cu instituțiile de patrimoniu cultural, în special prin intermediul grupului de experți în domeniul patrimoniului cultural²². Comisia a cooperat de asemenea cu UNESCO pentru a aprofunda înțelegerea de către piața bunurilor de artă și instituțiile de patrimoniu cultural a normelor privind obligațiile de diligență și a celor de etică²³. UNESCO lucrează în prezent la o revizuire a Codului internațional pentru comercianții de bunuri culturale, pentru a aborda

¹⁹ Articolul 1 din Convenția UNESCO din 1970.

²⁰ Inclusiv diverși participanți implicați în tranzacții de pe piața bunurilor de artă, cum ar fi cumpărători, galerii, case de licitații, alți comercianți de bunuri culturale (inclusiv platforme de vânzare online), porturi libere, spații de depozitare a obiectelor de artă, experți în bunuri culturale, întreprinderi implicate în finanțarea tranzacțiilor cu bunuri culturale, precum și contabili, auditori, consilieri fiscali și profesioniști din domeniul juridic implicați în tranzacții cu bunuri culturale.

²¹ Piețele bunurilor de artă și instituțiile culturale fac obiectul regulilor și al altor norme privind obligațiile de diligență, prudență cuvenită sau raportare în materie de clienți, proveniență a bunurilor culturale sau tranzacții. Aceste reguli și norme decurg din practici comerciale, coduri de conduită (cum ar fi Codul deontologic internațional al UNESCO pentru comercianții de bunuri culturale sau Codul deontologic pentru muzee al Consiliului Internațional al Muzeelor), jurisprudență sau legislație [cum ar fi Directiva (UE) 2015/849 privind prevenirea utilizării sistemului financiar în scopul spălării banilor sau finanțării terorismului, astfel cum a fost modificată prin Directiva (UE) 2018/843, JO L 156, 19.6.2018, p. 43; Directiva 2014/60/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 15 mai 2014 privind restituirea bunurilor culturale care au părăsit ilegal teritoriul unui stat membru (JO L 159, 28.5.2014, p. 1) sau cerințele naționale de înregistrare a vânzărilor în registre].

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

²³ Pentru mai multe detalii, a se vedea: <https://en.unesco.org/fightrafficking/eu-cooperation>.

provocările care au apărut de la adoptarea acestuia în 1999, precum și pentru a consolida și clarifica principiile etice care ar trebui să reglementeze piața obiectelor de artă.

Având în vedere că traficul de bunuri culturale este, de obicei, o infracțiune transfrontalieră, legislația comercială a UE joacă un rol important în prevenirea și depistarea unor astfel de cazuri. Exportul de bunuri culturale de pe teritoriul vamal al Uniunii face obiectul unei cerințe privind licența de export, pentru a se asigura că exporturile sunt supuse unor controale uniforme la frontierele externe ale UE²⁴. Importul bunurilor culturale intră sub incidența Regulamentului (UE) 2019/880. Acesta interzice importul de bunuri culturale exportate ilegal dintr-o țară terță și supune importul anumitor bunuri culturale în Uniune unor cerințe privind licențele de import sau declarațiile importatorilor. Totodată, regulamentul introduce un sistem electronic centralizat pentru stocarea și schimbul de informații între statele membre și pentru îndeplinirea formalităților de import de către operatori. Acest sistem va deveni operațional până în iunie 2025²⁵. El este informatizat și va asigura interconectarea între autoritățile vamale și culturale competente și bazele de date existente. În plus, sistemul sus-menționat are capacitatea de a reduce cazurile de falsificare a documentelor și elimină necesitatea de a verifica autenticitatea licențelor pe suport de hârtie. De asemenea, Comisia are în vedere o viitoare extindere a acestui sistem pentru a include licențele de export în temeiul Regulamentului (CE) nr. 116/2009. Legislația referitoare la importul și exportul bunurilor culturale este completată de Directiva 2014/60/UE privind restituirea bunurilor culturale care au părăsit ilegal teritoriul unui stat membru²⁶.

Pentru a simplifica și mai mult punerea în aplicare a legislației UE referitoare la import și export, Comisia realizează schimburi periodice cu autoritățile vamale și culturale ale statelor membre prin intermediul Grupului de experți privind aspectele vamale legate de bunurile culturale, al Comitetului privind bunurile culturale instituit prin Regulamentul (CE) nr. 116/2009 și prin Regulamentul (UE) 2019/880 și al Grupului de proiect privind digitalizarea bunurilor culturale.

Cu toate acestea, monitorizarea și controlul comerțului cu bunuri culturale pot varia foarte mult în cadrul pieței unice²⁷. Acest lucru le lasă infractorilor breșe importante pentru a-și ascunde

²⁴ Regulamentul (CE) nr. 116/2009 al Consiliului din 18 decembrie 2008 privind exportul bunurilor culturale (JO L 39, 10.2.2009, p. 1) și Regulamentul de punere în aplicare (UE) nr. 1081/2012 al Comisiei din 9 noiembrie 2012 pentru Regulamentul (CE) nr. 116/2009 al Consiliului privind exportul bunurilor culturale (JO L 324, 22.11.2012, p. 1).

²⁵ A se vedea Regulamentul (UE) 2019/880 al Parlamentului European și al Consiliului din 17 aprilie 2019 privind introducerea și importul bunurilor culturale, completat de Regulamentul de punere în aplicare (UE) 2021/1079 al Comisiei din 24 iunie 2021. În ceea ce privește Siria și Irakul, a se vedea articolul 3 din Regulamentul (CE) nr. 1210/2003 al Consiliului din 7 iulie 2003 privind anumite restricții specifice în relațiile economice și financiare cu Irak și de abrogare a Regulamentului (CE) nr. 2465/96 (JO L 169, 8.7.2003, p. 6) și articolul 11c din Regulamentul (UE) nr. 36/2012 privind măsuri restrictive având în vedere situația din Siria, astfel cum a fost modificat la 13 decembrie 2013 prin Regulamentul 1332/2013 (JO L 16, 19.1.2012, p. 1).

²⁶ Directiva 2014/60/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 15 mai 2014 privind restituirea bunurilor culturale care au părăsit ilegal teritoriul unui stat membru, JO L 159, 28.5.2014, p. 1.

²⁷ În afara domeniilor armonizate prin intermediul legislației UE, cum ar fi Directiva (UE) 2015/849, Directiva 2014/60/UE sau cerințele naționale de înregistrare a vânzărilor în registre.

urmele și a masca originea unui obiect. Potrivit Convenției UNESCO din 1970²⁸ și astfel cum au sugerat părțile interesate din domeniul aplicării legii care au fost consultate²⁹, măsurile de îmbunătățire a trasabilității transferului de proprietate asupra bunurilor culturale în cadrul pieței unice ar putea contribui în mod semnificativ la depistarea cazurilor de trafic și ar putea descuraja infractorii să se infiltreze pe piața bunurilor culturale. În plus, stabilirea provenienței bunurilor culturale care intră în domeniul de aplicare al Directivei 2014/60/UE ar îmbunătăți funcționarea mecanismului de restituire prevăzut chiar de directivă³⁰. Multe state membre au implementat deja registre de vânzări pentru anumite categorii de bunuri culturale. Punerea în aplicare a unor măsuri similare în întreaga UE ar contribui la stimularea prevenirii și depistării cazurilor de criminalitate transfrontalieră, precum și la crearea unei imagini cuprinzătoare a traficului ilicit de bunuri culturale pe piața unică. Totodată, eficacitatea registrelor existente de vânzări ar putea fi îmbunătățită, de exemplu prin asigurarea stocării digitate a informațiilor și prin interconectarea registrelor.

De asemenea, pot fi luate măsuri pentru a reduce vulnerabilitatea colecțiilor publice și private de bunuri culturale în fața de infracțiunile contra patrimoniului. Europol³¹ raportează că, în UE, multe cazuri de trafic se referă la bunuri culturale furate din lăcașuri de cult, instituții de patrimoniu cultural, muzee, precum și din case și colecții private. Colecțiile publice și private trebuie să își sporească gradul de conștientizare cu privire la propriile vulnerabilități în fața infracțiunilor contra patrimoniului, să își instruiască personalul în legătură cu aplicarea măsurilor de protecție și să investească în instrumente de protecție.

În mod similar, proprietarii sau administratorii de colecții publice și private pot lua măsuri voluntare pentru a se proteja mai bine împotriva infracțiunilor contra patrimoniului. O acțiune-cheie este menținerea la zi a inventarelor și a bazelor de date privind bunurile culturale colectate. Aceste inventare facilitează identificarea și căutarea obiectelor furate. Chiar și în cazul colecțiilor private, există instrumente disponibile recomandate de autoritățile de aplicare a legii, cum ar fi standardul Object ID al Consiliului Internațional al Muzeelor (ICOM)³². Raportarea cazurilor de infracțiuni contra patrimoniului către autoritățile de aplicare a legii este un alt mijloc de depistare și prevenire a infracțiunilor. Acest lucru contribuie la asigurarea faptului că bunurile culturale furate apar în bazele de date naționale privind obiectele de artă furate și în baza de date

²⁸ Articolul 10 alineatul (1).

²⁹ În ceea ce privește sprijinul pentru sporirea măsurilor în materie de trasabilitate, a se vedea acțiunile din cadrul obiectivului strategic 2.

³⁰ A se vedea Primul raport referitor la aplicarea Directivei 2014/60/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 15 mai 2014 privind restituirea bunurilor culturale care au părăsit ilegal teritoriul unui stat membru și de modificare a Regulamentului (UE) nr. 1024/2012 (reformare), COM/2021/705 final, 18 noiembrie 2021.

³¹ În conformitate cu „Evaluarea Europol din 2021 privind amenințarea pe care o reprezintă formele grave de criminalitate și criminalitatea organizată”.

³² Care este, de asemenea, sprijinit de aplicația ID-Art a Interpol. A se vedea <https://www.interpol.int/Crimes/Cultural-heritage-crime/ID-Art-mobile-app>.

a Interpol privind lucrările de artă furate. Înregistrarea bunurilor culturale furate le sporește vizibilitatea și reduce posibilitatea traficantilor de a găsi canale de vânzare în economia legală.

UE dispune deja de o legislație specifică pentru a combate traficul online de bunuri culturale. Actul legislativ privind serviciile digitale³³ sporește responsabilitățile furnizorilor de servicii intermediare, inclusiv ale platformelor online care conectează consumatorii cu furnizorii de bunuri și servicii. Actul legislativ privind serviciile digitale reglementează, totodată, raportarea conținutului ilegal, de exemplu în ceea ce privește vânzările suspecte³⁴, introduce posibilitatea ca autoritățile publice să trimită ordine de eliminare transfrontaliere furnizorilor de servicii intermediare stabiliți în alte state membre și sporește obligațiile privind trasabilitatea pentru comercianți. De asemenea, Comisia sprijină digitalizarea și conservarea digitală a patrimoniului cultural prin intermediul spațiului european comun al datelor pentru patrimoniul cultural³⁵ și al viitorului cloud colaborativ european destinat patrimoniul cultural.

O componentă esențială a luptei împotriva traficului de bunuri culturale este depistarea fluxurilor financiare ilicite. În plus, prevalența spălării banilor sau a finanțării terorismului cu bunuri culturale dobândite în mod legal necesită o atenție deosebită. Preocupările legate de posibilitatea ca infractorii să se folosească în mod abuziv de sectorul artelor și al antichităților pentru a spăla produsele infracțiunilor au generat apeluri la extinderea cadrului de reglementare al UE privind combaterea spălării banilor și a finanțării terorismului. Directiva privind combaterea spălării banilor³⁶ se aplică în prezent participanților de pe piața bunurilor de artă și a antichităților (cum ar fi galeriile și casele de licitații) care comercializează sau acționează ca intermediari în comerțul cu lucrări de artă, precum și porturilor libere pentru tranzacțiile care depășesc un anumit prag. Participanții de pe piața bunurilor de artă au obligația de a include evaluări ale riscurilor și

³³ Regulamentul (UE) 2022/2065 al Parlamentului European și al Consiliului din 19 octombrie 2022 privind o piață unică pentru serviciile digitale și de modificare a Directivei 2000/31/CE (Regulamentul privind serviciile digitale) (Text cu relevanță pentru SEE), JO L 277, 27.10.2022, p. 1.

³⁴ Introducerea unor mecanisme care să permită raportarea tranzacțiilor sau a vânzărilor suspecte pe internet este inclusă ca orientarea 3 (d) în Orientările internaționale pentru prevenirea criminalității și răspunsul justiției penale cu privire la traficul de bunuri culturale și alte infracțiuni conexe, Adunarea Generală a ONU, A/C3/69/L7.

³⁵ A se vedea Recomandarea C(2021)7953 a Comisiei din 10 noiembrie 2021 privind un spațiu european comun al datelor pentru patrimoniul cultural; Comisia Europeană, Direcția Generală Cercetare și Inovare, Brunet, P., De Luca, L., Hyvönen, E., et al., *Report on a European collaborative cloud for cultural heritage: ex-ante impact assessment* (Raport referitor la un cloud colaborativ european pentru patrimoniul cultural: evaluarea *ex ante* a impactului), Oficiul pentru Publicații al Uniunii Europene, 2022, <https://data.europa.eu/doi/10.2777/64014>. Pentru mai multe informații despre Europeana și crearea unui Centru european de competențe în domeniul conservării patrimoniului cultural (4CH), a se vedea <https://www.europeana.eu/ro> și <https://www.4ch-project.eu>.

³⁶ A se vedea Directiva (UE) 2015/849 a Parlamentului European și a Consiliului din 20 mai 2015 privind prevenirea utilizării sistemului financiar în scopul spălării banilor sau finanțării terorismului, de modificare a Regulamentului (UE) nr. 648/2012 al Parlamentului European și al Consiliului și de abrogare a Directivei 2005/60/CE a Parlamentului European și a Consiliului și a Directivei 2006/70/CE a Comisiei (Text cu relevanță pentru SEE), JO L 141, 5.6.2015, p. 73, astfel cum a fost modificată prin Directiva (UE) 2018/843 a Parlamentului European și a Consiliului din 30 mai 2018 privind prevenirea utilizării sistemului financiar în scopul spălării banilor sau finanțării terorismului, precum și de modificare a Directivelor 2009/138/CE și 2013/36/UE (Text cu relevanță pentru SEE), JO L 156, 19.6.2018, p. 43.

abordări „bazate pe riscuri” ale prevenirii și depistării spălării banilor și a finanțării terorismului, măsuri de atenuare și de gestionare a riscurilor, măsuri eficace de precauție privind clientela și identificarea clienților și a beneficiarilor reali ai acestora, precum și de a raporta tranzacțiile și activitățile suspecte către unitățile naționale de informații financiare. În plus, propunerea de instituire a unui nou Regulament privind combaterea spălării banilor³⁷ stabilește o limită la nivelul UE de 10 000 EUR pentru plățile în numerar. Acest lucru poate reduce atractivitatea pieței bunurilor culturale în ceea ce privește spălarea banilor.

Autoritățile publice au nevoie de un nivel suficient de înțelegere a riscurilor și vulnerabilităților în materie de spălare a banilor și de finanțare a terorismului din sectorul bunurilor culturale, astfel încât să poată acționa în consecință atunci când este necesar. În acest scop, evaluările naționale ale riscurilor efectuate de statele membre în temeiul legislației privind combaterea spălării banilor³⁸ oferă un cadru adecvat. Statele membre pot, de asemenea, să emită orientări pentru entitățile relevante din sectorul privat cu privire la modalitatea de identificare a tranzacțiilor relevante și de respectare a obligațiilor de prevenire a spălării banilor și a finanțării terorismului³⁹.

În cele din urmă, Comisia sprijină proiectul Grupului de Acțiune Financiară Internațională privind spălarea banilor și finanțarea terorismului în domeniul artei, antichităților și altor obiecte culturale. Printre obiectivele sale se numără sprijinirea țărilor, a autorităților competente și a sectorului privat pentru a înțelege modul în care infractorii și teroriștii pot abuza de comerțul cu astfel de obiecte și pentru a elabora cele mai bune practici și recomandări în vederea atenuării acestor riscuri⁴⁰. În plus, Comisia evaluează în permanență riscurile de spălare a banilor și de finanțare a terorismului care afectează piața unică atunci când sunt legate de activități transfrontaliere. În contextul evaluării supranaționale a riscurilor⁴¹, Comisia evaluează și monitorizează riscurile specifice ale pieței bunurilor de artă și antichităților și ale altor sectoare conexe, cum ar fi porturile libere și instalațiile de depozitare a bunurilor de artă⁴².

³⁷ Propunere de Regulament al Parlamentului European și al Consiliului privind prevenirea utilizării sistemului financiar în scopul spălării banilor sau finanțării terorismului COM/2021/420 final.

³⁸ A se vedea articolul 7 din Directiva (UE) 2015/849.

³⁹ A se vedea Directiva (UE) 2015/849.

⁴⁰ Pentru mai multe informații: Raportul anual al Grupului de Acțiune Financiară Internațională (GAFI) pentru perioada 2020-2021, pagina 32.

⁴¹ A se vedea articolul 6 din Directiva (UE) 2015/849.

⁴² Raport al Comisiei către Parlamentul European și Consiliu privind evaluarea riscurilor de spălare a banilor și de finanțare a terorismului care afectează piața internă și sunt legate de activități transfrontaliere (COM/2022/554 final, 27 octombrie 2022) și Documentul de lucru al serviciilor Comisiei care însoțește raportul respectiv (SWD/2022/344 final).

Acțiuni-cheie

Comisia:

- va lansa, în strânsă cooperare cu UNESCO, un dialog cu piața obiectelor de artă referitor la aspectele legate de protecția bunurilor culturale și comerțul cu acestea pe piața unică, inclusiv un eveniment la nivel înalt în 2023;
- va sprijini schimbul de informații între profesioniștii din domeniul patrimoniului cultural și autoritățile relevante prin intermediul unei serii de ateliere și activități de învățare reciprocă⁴³;
- va analiza **extinderea sistemului electronic** de reglementare a importului de bunuri culturale în vederea gestionării **exportului de bunuri culturale**, prin intermediul unui studiu de fezabilitate;
- în scopul de a ajuta statele membre să creeze **registre de vânzări** pentru a îmbunătăți trasabilitatea bunurilor culturale în cadrul pieței unice (inclusiv pentru vânzările online), Comisia va lansa un studiu pe baza căruia va emite orientări pentru statele membre în 2024;
- va coopera cu ICOM pentru a promova Codul deontologic pentru muzee al ICOM, a îmbunătăți capacitățile și a oferi cursuri de formare personalului **din muzee și instituții de patrimoniu cultural din mai multe state membre**, în vederea unei mai bune înregistrări și protejări a colecțiilor acestora.

Statele membre sunt încurajate:

- să consolideze cooperarea eficace și schimbul de informații între **autoritățile vamale** și cu Comisia⁴⁴ prin intermediul Sistemului de informații al vămilor, pentru a combate fraudă legată de bunurile culturale;
- să ia măsuri pentru **a se asigura că colecțiile publice și private își înregistrează în mod corespunzător bunurile în bazele de date și raportează** autorităților de aplicare a legii cazurile de infracțiuni contra patrimoniului, cu ajutorul unor standardele și instrumente convenite la nivel internațional (cum ar fi standardul Object ID sau baza de date a Interpol privind lucrările de artă furate);
- să identifice, să evalueze și să înțeleagă riscurile traficului de bunuri culturale, ale spălării banilor și ale finanțării terorismului în cadrul **evaluării naționale a riscurilor**,

⁴³ A se vedea Rezoluția Consiliului privind Planul de lucru al UE în domeniul culturii pentru perioada 2023-2026.

⁴⁴ A se vedea Regulamentul (CE) nr. 515/97 al Consiliului din 13 martie 1997 privind asistența reciprocă între autoritățile administrative ale statelor membre și cooperarea dintre acestea și Comisie în vederea asigurării aplicării corespunzătoare a legislației din domeniile vamal și agricol, JO L 082, 22.3.1997, p. 1.

realizată în temeiul legislației privind combaterea spălării banilor, precum și să adopte măsuri adecvate în vederea atenuării acestor riscuri;

- să crească gradul de conștientizare și să emită **orientări pentru sectorul privat cu privire la cea mai bună modalitate prin care acesta să-și poată îndeplini obligațiile de prevenire a spălării banilor și a finanțării terorismului**, în cooperare cu autoritățile competente⁴⁵;
- să îmbunătățească **cooperarea dintre entitățile obligate de pe piața bunurilor de artă și antichităților, sectorul financiar și unitățile de informații financiare** prin schimbul de cunoștințe și formare cu privire la riscurile și tipurile de activități ilegale legate de bunurile culturale, ținând seama, totodată, de posibilitățile de cooperare între entitățile publice și cele private;
- să promoveze Codul deontologic internațional pentru comercianții de bunuri culturale, elaborat de UNESCO, și Codul deontologic pentru muzee al ICOM.

3.2. Consolidarea capacităților autorităților de aplicare a legii și ale sistemului judiciar

Din cauza naturii complexe a traficului de bunuri culturale, autoritățile de aplicare a legii și sistemul judiciar se confruntă cu provocări specifice. Sunt necesare măsuri suplimentare pentru a spori capacitatea acestora de a gestiona în mod eficace cazurile de trafic de bunuri culturale, în conformitate cu sarcinile și responsabilitățile conexe ale autorităților în temeiul legislației UE și al legislației naționale.

În prezent, imaginea conturată pe baza informațiilor disponibile nu reflectă în mod adecvat prevalența traficului de bunuri culturale. Unul dintre motivele lipsei de date cu privire la traficul de bunuri culturale este lipsa unei înregistrări adecvate a cazurilor de trafic. Un impediment major în calea conturării unei imagini cuprinzătoare la nivelul UE pe baza informațiilor disponibile este lipsa, pe de o parte, a unei metodologii uniforme de colectare a datelor și, pe de altă parte, a unei clasificări uniforme a infracțiunilor asupra bunurilor culturale. Pentru a facilita o clasificare uniformă, catalogul cuprinzător al infracțiunilor contra patrimoniului cultural prevăzut în Convenția Consiliului Europei privind infracțiunile asupra bunurilor culturale („Convenția de la Nicosia”)⁴⁶ conține orientări privind categoriile de infracțiuni pe care autoritățile statelor membre le pot utiliza.

Autoritățile publice trebuie să înțeleagă în mod corespunzător modul de operare al infractorilor și să facă schimb de informații între ele pentru a putea maximiza utilizarea resurselor de care dispun. O astfel de înțelegere ar trebui să includă în special diferențele regionale⁴⁷ dintre traficanți, de exemplu referitoare la structura organizatorică, bunurile culturale expuse riscului, rutele de trafic sau metodele de spălare a banilor și de falsificare a originii și

⁴⁵ A se vedea, în special, Directiva (UE) 2015/849.

⁴⁶ Convenția Consiliului Europei privind infracțiunile asupra bunurilor culturale, adoptată la 3 mai 2017 (Seria de tratate ale Consiliului Europei nr. 221).

⁴⁷ A se vedea raportul Interpol – *Assessing Crimes Against Cultural Property 2020* („Evaluarea infracțiunilor împotriva bunurilor culturale - 2020”), pagina 6.

provenienței bunurilor. Aceste cunoștințe pot facilita căutări mai bine orientate și o utilizare eficace a resurselor disponibile. Acțiunile operaționale ale Platformei multidisciplinare europene împotriva amenințărilor infracționale (EMPACT) pot contribui, de asemenea, la o mai bună înțelegere a practicilor traficantilor și a anvergurii traficului de bunuri culturale.

Autoritățile publice trebuie, de asemenea, să fie conștiente de cerințele de cooperare în cadrul agenției și între agenții,⁴⁸ precum și de opțiunile de cooperare într-un caz dat. Pentru a sprijini autoritățile publice în eforturile lor de consolidare a capacităților, UNESCO a publicat setul de instrumente „Combaterea traficului ilicit de bunuri culturale: un set de instrumente pentru autoritățile judiciare și de aplicare a legii din Europa”, elaborat în cadrul cooperării UE-UNESCO. Comisia sprijină UNESCO în traducerea setului său de instrumente în limbile țărilor relevante. În al doilea rând, Biroul ONU pentru Droguri și Criminalitate (UNODC) a elaborat un instrument de asistență practică⁴⁹, pentru a sprijini punerea în aplicare a orientărilor internaționale⁵⁰.

Autoritățile publice au nevoie de expertiză și instrumente⁵¹ specifice pentru a depista și investiga cazurile de trafic. În conformitate cu recomandările Interpol, aceasta presupune înregistrarea adecvată a obiectelor furate la nivel național și internațional, precum și autorități competente care dispun de capacitățile necesare, în special prin crearea unor unități specializate pe plan național dedicate exclusiv anchetelor care vizează traficul de bunuri culturale⁵², astfel cum se prevede în Convenția UNESCO din 1970. Rezervele specializate de procurori s-au dovedit a fi, de asemenea, eficace în aprofundarea domeniului de aplicare al anchetelor. Un alt factor important este accesul în timp util la expertiza istoricilor de artă, a arheologilor sau a altor experți în bunuri culturale, pentru a identifica bunurile culturale confiscate, a le determina autenticitatea sau a cuantifica eventualele daune produse în siturile care au fost sau riscă să fie jefuite.

Tehnologia este esențială pentru sprijinirea autorităților de aplicare a legii și pentru protejarea bunurilor culturale împotriva traficului. Aceasta include software pentru înregistrarea obiectelor furate și depistarea bunurilor culturale ilegale de pe piață, tehnologii de supraveghere aeriană pentru protejarea siturilor expuse riscurilor sau instrumente de investigație online, inclusiv cele bazate pe inteligența artificială. În special, autoritățile de aplicare a legii au

⁴⁸ Cooperarea inter-agenție poate însemna, de exemplu, cooperarea în cadrul unei singure autorități (de exemplu, între diferite unități de poliție specializate în diferite forme de criminalitate sau între diferite unități regionale de poliție). Cooperarea inter-agenții înseamnă cooperarea între diferite autorități, cum ar fi polițienești, vamale, judiciare etc.

⁴⁹ Instrumentul de asistență practică al UNODC dedicat sprijinirii punerii în aplicare a Orientărilor internaționale pentru prevenirea criminalității și răspunsul justiției penale cu privire la traficul de bunuri culturale și alte infracțiuni conexe (2016).

⁵⁰ A se vedea nota de subsol 18.

⁵¹ Cum ar fi baza de date a Interpol privind lucrările de artă furate și aplicația ID-Art aferentă sau listele roșii ale Consiliului Internațional al Muzeelor, care prezintă categoriile de bunuri culturale expuse riscului de trafic din diferite regiuni ale lumii.

⁵² A se vedea publicația 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* („Crearea unei unități naționale pentru patrimoniul cultural. Valoarea unei unități naționale dedicate combaterii infracțiunilor împotriva patrimoniului cultural și a traficului ilicit de bunuri culturale”), ianuarie 2019.

nevoie de instrumente de depistare specifice pentru a face față în mod eficace volumului de obiecte care trebuie verificate în cadrul anchetelor online, de exemplu pentru scanarea sistematică a internetului în căutarea imaginilor și a altor date referitoare la bunurile culturale scoase la vânzare în mod ilegal.

Autoritățile ar putea, de asemenea, să ia în considerare extinderea domeniului de aplicare al anchetelor dincolo de recuperarea bunurilor traficate, pentru a cuprinde rețelele infracționale și fluxurile financiare ilicite din spatele cazurilor individuale de trafic. Această abordare a domeniului de aplicare al anchetelor este conformă cu recomandările internaționale (de exemplu, Interpol), cu Strategia UE privind criminalitatea organizată pentru perioada 2021-2025 și cu obiectivele strategice orizontale comune ale EMPACT. La nivelul UE și la nivel internațional, anchetele pot fi sprijinite de Europol⁵³, de agenția UE pentru gestionarea frontierelor – Frontex⁵⁴ și de Agenția Uniunii Europene pentru Cooperare în Materie de Justiție Penală (Eurojust), în conformitate cu mandatele lor, sau prin implicarea unor parteneri precum Interpol, Biroul Națiunilor Unite pentru Droguri și Criminalitate (UNODC) sau Organizația Mondială a Vămirilor. În plus, cooperarea poate fi instituită în contextul altor instrumente relevante de aplicare a legii și de cooperare judiciară⁵⁵. Parchetul European (EPPO) ar putea ancheta și urmări penal infracțiunile specifice legate de traficul de bunuri culturale care intră în sfera sa de competență⁵⁶. Comisia se angajează să se asigure că EPPO își poate exercita în mod eficace atribuțiile conferite prin Regulamentul (UE) 2017/1939, inclusiv prin consolidarea cooperării sale cu țările din afara UE.

Dat fiind că traficul de bunuri culturale este, prin natura sa, o infracțiune transfrontalieră, lupta împotriva traficului de bunuri culturale poate fi consolidată prin îmbunătățirea schimburilor între autoritățile naționale. Pentru a îmbunătăți schimbul de informații strategice și de bune practici, precum și pentru a încuraja eforturile comune în domeniul traficului de bunuri

⁵³ În special, schimbul de informații prin intermediul aplicației de rețea pentru schimbul securizat de informații (SIENA), găzduirea reuniunilor operaționale, sprijin operațional în cursul anchetelor (inclusiv formarea în domeniul anchetelor online în contextul operațiunilor Pandora ale EMPACT), sprijin analitic, sprijin strategic (de exemplu, evaluarea amenințărilor) sau sprijin tehnic prin intermediul Laboratorului de inovare al Europol.

⁵⁴ De exemplu, utilizarea Catalogului serviciilor de fuziune EUROSUR al Frontex pentru depistarea infracțiunilor transfrontaliere.

⁵⁵ Cum ar fi cooperarea în cadrul EMPACT, echipele comune de anchetă, utilizarea centrelor comune de coordonare (cu posibila implicare a țărilor din afara UE), inclusiv sprijinul Eurojust și al Rețelei judiciare europene în materie penală, posibilitățile de asistență judiciară reciprocă, inclusiv în temeiul articolului 6 din Directiva 2014/60/UE, mandatul european de arestare, ordinul european de anchetă, cooperarea în temeiul Directivei (UE) 2018/1673 a Parlamentului European și a Consiliului din 23 octombrie 2018 privind combaterea prin măsuri de drept penal a spălării banilor (JO L 284, 12.11.2018, p. 22), Regulamentul (UE) 2018/1805 al Parlamentului European și al Consiliului din 14 noiembrie 2018 privind recunoașterea reciprocă a ordinelor de indisponibilizare și de confiscare (JO L 303, 28.11.2018, p. 1), cooperarea și asistența judiciară reciprocă în anchetele privind criminalitatea organizată pe baza Convenției ONU împotriva criminalității transnaționale organizate (UNTOC).

⁵⁶ Traficul de bunuri culturale poate duce, de asemenea, la prejudicierea intereselor financiare ale Uniunii sau poate fi legat de infracțiuni care aduc atingere acestor interese. EPPO are competența de a investiga și de a urmări penal infracțiunile care afectează bugetul Uniunii, precum și infracțiunile care sunt indisolubil legate de acestea. A se vedea Regulamentul (UE) 2017/1939 al Consiliului din 12 octombrie 2017 de punere în aplicare a unei forme de cooperare consolidată în ceea ce privește instituirea Parchetului European (EPPO), JO L 283, 31.10.2017, p. 1.

culturale, Consiliul a creat, în 2012, rețeaua informală a autorităților de aplicare a legii din statele membre, denumită EU CULTNET⁵⁷. Această rețea are un potențial semnificativ de a sprijini autoritățile de aplicare a legii din statele membre în vederea combaterii traficului de bunuri culturale, în special prin cooperarea în cadrul unor proiecte de interes comun și prin elaborarea unor măsuri specifice, adaptate nevoilor autorităților de aplicare a legii. Comisia va colabora în continuare cu statele membre pentru a facilita și a consolida cooperarea în materie de aplicare a legii prin intermediul EU CULTNET.

Traficanții de bunuri culturale profită de existența unei incriminări inegale a infracțiunilor relevante pe teritoriul UE. „Convenția de la Nicosia” a Consiliului Europei⁵⁸ este singurul tratat internațional care abordează în mod specific incriminarea traficului ilicit de bunuri culturale. Dispozițiile de aplicare prevăzute în convenție includ incriminarea furtului, importul/exportul ilegal, excavările ilegale, achiziționarea și introducerea ilegală pe piață, precum și falsificarea documentelor. Aceste măsuri ar contribui la perturbarea activităților de trafic prin intensificarea anchetelor, precum și prin sporirea posibilităților de recuperare și confiscare a bunurilor culturale furate. Mai mult, pentru a perturba modelele de activități infracționale, Comisia a propus recent accelerarea adoptării de norme ale UE în materie de recuperare și confiscare a activelor⁵⁹, care să impună statelor membre să urmărească, să indisponibilizeze și să confişte bunurile provenite din traficul de bunuri culturale, în cazul în care acest tip de trafic se desfășoară în cadrul unui grup infracțional organizat. În plus, Comisia încearcă să găsească modalități de sporire a răspunderii penale a persoanelor fizice și juridice implicate în încălcarea măsurilor restrictive ale Uniunii⁶⁰. Acest lucru ar avea, de asemenea, un impact asupra persoanelor fizice și juridice implicate în utilizarea bunurilor culturale pentru a eluda măsurile restrictive ale Uniunii.

Acțiuni-cheie

Comisia:

- va identifica și va facilita categorii mai uniforme pentru colectarea datelor cu sprijinul Europol, ceea ce ar putea conduce în viitor la colectarea de date la nivelul UE prin intermediul EUROSTAT;

⁵⁷ Proiect de rezoluție a Consiliului privind crearea unei rețele informale a autorităților de aplicare a legii și a experților competenți în domeniul bunurilor culturale (UE CULTNET) din 4 octombrie 2012, 14232/12.

⁵⁸ Convenția Consiliului Europei privind infracțiunile asupra bunurilor culturale, adoptată la 3 mai 2017 (Seria de tratate ale Consiliului Europei nr. 221).

⁵⁹ Propunerea de directivă a Parlamentului European și a Consiliului privind recuperarea și confiscarea activelor din 25 mai 2022, COM(2022) 245 final.

⁶⁰ A se vedea Comunicarea Comisiei către Parlamentul European și Consiliu – „Către o directivă privind aplicarea de sancțiuni penale pentru încălcarea măsurilor restrictive impuse de Uniune”, COM(2022) 249 final din 25.5.2022; Decizia (UE) 2022/2332 a Consiliului din 28 noiembrie 2022 privind identificarea încălcării măsurilor restrictive ale Uniunii drept un domeniu al criminalității care îndeplinește criteriile specificate la articolul 83 alineatul (1) din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, ST/10287/2022/REV/1, JO L 308, 29.11.2022, p. 18.

- va examina măsuri pentru armonizarea și interconectarea la nivelul întregii UE a bazelor de date ale statelor membre privind bunurile culturale furate – inclusiv o legătură cu baza de date a Interpol privind lucrările de artă furate;
- va continua să finanțeze dezvoltarea unor soluții pentru **îmbunătățirea trasabilității și a depistării** bunurilor culturale în vederea protejării acestora împotriva amenințărilor provocate de om (inclusiv împotriva criminalității) și pentru a aborda diferite aspecte legate de protecția bunurilor culturale, inclusiv măsuri de trasabilitate, precum și depistarea și urmărirea bunurilor culturale traficate⁶¹;
- va adăuga traficul de bunuri culturale la cursul de inițiere dedicat ofițerilor corpului permanent pentru **depistarea criminalității transfrontaliere** al Frontex;
- va evalua **instrumentele digitale de anchetă** existente (inclusiv cele finanțate de Comisie) și va încuraja accesul statelor membre la acestea, cu sprijinul Laboratorului de inovare al Europol;
- va realiza o cartografiere a legislației naționale a statelor membre care prevede incriminarea traficului ilicit de bunuri culturale și punerea în aplicare a Convenției de la Nicosia;

Statele membre sunt încurajate:

- să creeze și să administreze în mod corespunzător **bazele de date naționale** specifice privind bunurile culturale furate;
- **să raporteze bunurile culturale furate** către Interpol prin intermediul bazei sale de date privind lucrările de artă furate;
- **să facă schimb de informații** cu Europol și Interpol cu privire la cazurile de trafic de bunuri culturale pentru a îmbunătăți imaginea conturată pe baza informațiilor disponibile;
- să maximizeze **potențialul EMPACT** pentru cazurile de trafic de bunuri culturale, inclusiv în ceea ce privește anchetele referitoare la **rețelele infracționale și fluxurile ilicite de bani implicate**;
- să profite pe deplin de sprijinul și expertiza Europol și Eurojust în vederea asigurării respectării legii și pentru cooperarea judiciară la nivel transfrontalier;
- să asigure consolidarea adecvată a capacităților autorităților naționale de aplicare a legii și ale autorităților judiciare, de exemplu prin **înființarea și formarea unor unități specializate de aplicare a legii** și a unor rezerve specializate de procurori, precum și

⁶¹ Două cereri de propuneri au fost deja publicate în cadrul primului program de lucru al Orizont Europa, una în cadrul Clusterului 2 „Cultură, creativitate și societate favorabilă incluziunii” (și anume HORIZON-CL2-2022-HERITAGE-01-07: Protecția artefactelor și a bunurilor culturale împotriva amenințărilor antropice), cealaltă în cadrul Clusterului 3 „Securitate civilă pentru societate” (și anume HORIZON-CL3-2021-FCT-01-08: Combaterea traficului de bunuri culturale).

prin asigurarea unei **formări de bază** pentru ofițerii de poliție, ofițerii vamali și polițiștii de frontieră care participă la verificări de rutină;

- să încheie memorandumuri de înțelegere între autoritățile relevante de aplicare a legii și instituțiile relevante din domeniul patrimoniului cultural pentru a asigura **manipularea și depozitarea adecvată a bunurilor culturale sechestrate sau confiscate**;
- **să sprijine consolidarea și continuitatea rețelei EU CULTNET** în vederea valorificării la maximum a potențialului acesteia, inclusiv prin detașarea de personal adecvat la Europol și prin elaborarea de măsuri comune, cum ar fi îmbunătățirea accesului rapid al autorităților de aplicare a legii la expertiza necesară a arheologilor sau istoricilor de artă⁶²;
- Semnarea, ratificarea și punerea în aplicare a „**Convenției de la Nicosia**” a Consiliului Europei⁶³.

3.3. Intensificarea cooperării internaționale

Combaterea eficace a traficului de bunuri culturale necesită acțiuni dincolo de frontierele UE. Acțiunea externă a Uniunii include cooperarea multilaterală și bilaterală și se axează pe măsuri în țările de origine, de tranzit și de destinație din afara UE. Printre acțiuni se numără sprijinul pentru protejarea patrimoniului cultural și a siturilor arheologice, crearea unor baze de date naționale privind bunurile culturale și consolidarea capacităților autorităților de aplicare a legii și ale sistemului judiciar.

Serviciile Comisiei și Serviciul European de Acțiune Externă (SEAE) continuă să sprijine un răspuns global la traficul de bunuri culturale. Acestea vor integra mai bine protecția patrimoniului cultural în acțiunea externă a UE, de la reacția la situațiile de criză și de urgență la cooperarea pentru dezvoltare, cooperarea internațională și multilaterală, precum și în politica de securitate și apărare comună. Serviciile Comisiei, împreună cu SEAE, în conformitate cu sarcinile lor respective și cu procedurile aplicabile în temeiul legislației UE, vor continua, în plus, să consolideze cooperarea cu organizațiile internaționale și regionale⁶⁴ dedicate combaterii traficului de bunuri culturale, încurajând mai departe dezvoltarea și aderarea la cadrele și standardele juridice internaționale relevante.

În ceea ce privește cooperarea bilaterală sau regională cu țări terțe, UE a inclus protecția bunurilor culturale împotriva traficului în acordurile bilaterale de cooperare, cum ar fi Prioritățile

⁶² Luând astfel în considerare activitatea proiectului NETCHER (*NETwork and social platform for Cultural Heritage Enhancing and Rebuilding* - Rețeaua și platforma socială pentru consolidarea și reconstrucția patrimoniului cultural), finanțat de UE.

⁶³ A se vedea nota de subsol 72.

⁶⁴ Inclusiv, dar nu exclusiv: UNESCO, Consiliul Europei, ICOM, Organizația Mondială a Vămirilor, Interpol, UNIDROIT, UNODC, ICCROM (Centrul internațional pentru studiul conservării și restaurării bunurilor culturale) și ALIPH (*Alliance Internationale pour la protection du patrimoine dans les zones en conflit* - Alianța internațională pentru protejarea patrimoniului în zonele aflate în conflict).

parteneriatului cu Egiptul⁶⁵ sau Programul Europa-America Latină de asistență împotriva criminalității transnaționale organizate (El PacCto). Acest lucru a dus la crearea de noi instrumente de cooperare pentru investigarea traficului de bunuri culturale⁶⁶. În plus, UE a sprijinit activități legate de combaterea traficului de bunuri culturale în Balcanii de Vest și a oferit sprijin financiar pentru protecția patrimoniului cultural în țări de origine și de tranzit ale traficului de bunuri culturale, cum ar fi Mali, Tunisia, Liban, Irak, Siria, Libia și Yemen⁶⁷. În ceea ce privește consolidarea capacităților, Comisia sprijină țările partenere și în domeniul recuperării activelor. Aceasta finanțează măsuri de asistență menite să consolideze cooperarea transfrontalieră în scopul urmăririi, anchetării, sechestrării și confiscării activelor⁶⁸.

De asemenea, UE acționează la nivel mondial pentru a combate fluxurile financiare ilicite legate de bunurile culturale. Acest lucru se realizează prin intermediul Instrumentului global al UE pentru combaterea spălării banilor și a finanțării terorismului. Instrumentul global urmărește să ajute țările să se adapteze la standardele Grupului de Acțiune Financiară Internațională, care asigură un răspuns coordonat la nivel mondial pentru a preveni criminalitatea organizată, corupția și terorismul. Printre acțiuni se numără îmbunătățirea anchetelor și facilitarea cooperării între autoritățile relevante din țările partenere, cum ar fi unitățile de informații financiare.

Acțiunea UE abordează în mod specific vulnerabilitatea bunurilor culturale la prejudicii penale în regiunile de conflict și de criză⁶⁹. Progresele sunt monitorizate de SEAE, împreună cu serviciile Comisiei și cu statele membre⁷⁰. Aceasta include un grup operativ informal format din experți din cadrul SEAE și din serviciile relevante ale Comisiei pentru a face schimb de informații și a facilita noi acțiuni concrete. Întrucât agenții mobilizați în misiuni și operațiuni pot juca un rol major în protecția bunurilor culturale, traficul de bunuri culturale va fi inclus în modulele de formare specifice ale politicii de securitate și apărare comune, dedicate patrimoniului cultural în situații de conflict și criză. Un alt exemplu notabil este sprijinirea țărilor expuse riscului de jefuire

⁶⁵ A se vedea anexa la Recomandarea Consiliului de asociere UE-Egipt privind prioritățile parteneriatului UE-Egipt pentru perioada 2021-2027, 16 iunie 2022.

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

⁶⁷ Pentru mai multe exemple, a se vedea „Raportul pe 2022 al Serviciului European de Acțiune Extern privind progresele înregistrate în punerea în aplicare a «Conceptului de patrimoniu cultural în situații de conflict și criză. O componentă pentru pace și securitate în acțiunea externă a Uniunii Europene» și concluziile Consiliului dedicate acestui subiect” (“2022 Report on the progress in the implementation of the «Concept on Cultural Heritage in conflicts and crises. A component for peace and security in European Union’s external action» and the dedicated Council Conclusions”), 14 septembrie 2022, EEAS (2022) 1556.

⁶⁸ Sprijinul este acordat prin intermediul programelor EUROMED Poliție și EUROMED Justiție, conduse de CEPOL și Eurojust. EUROMED Poliție vizează consolidarea capacității țărilor partenere din sud (CPS) de combatere a formelor grave de criminalitate și a criminalității organizate. Euromed Justiție reunește cele mai importante părți interesate din domeniul justiției penale.

⁶⁹ În conformitate cu Concluziile Consiliului referitoare la abordarea UE privind patrimoniul cultural în situații de conflict și criză din 18 iunie 2021.

⁷⁰ A se vedea raportul menționat la nota de subsol 67.

prin intermediul tehnologiei sateliților și a dronelor prin programul Uniunii Europene de observare a Pământului (Copernicus).

Războiul de agresiune al Rusiei împotriva Ucrainei necesită acțiuni suplimentare pentru protejarea bunurilor culturale ucrainene. Serviciile Comisiei și SEAE vor continua să sprijine salvagardarea bunurilor culturale din Ucraina prin diverse mijloace, inclusiv prin asistență pentru protejarea și evacuarea bunurilor culturale⁷¹. În acest scop, serviciile Comisiei și SEAE fac schimburi periodice de bune practici, de lecții învățate și de posibile noi acțiuni, în cadrul unui grup operativ specific. Acțiunile includ sprijin financiar pentru protejarea clădirilor și a colecțiilor, precum și sprijin pentru profesioniștii din domeniul patrimoniului cultural, permițându-le acestora să își continue activitatea în Ucraina, în cooperare cu Alianța Internațională pentru Protecția Patrimoniului în Zonele de Conflict⁷². În plus, a fost activat, pentru prima dată, mecanismul de protecție civilă al UE pentru a oferi asistență în domeniul protecției patrimoniului cultural⁷³. Programul „Casa Europa II”, finanțat de Instrumentul de vecinătate, cooperare pentru dezvoltare și cooperare internațională, va include sprijin pentru conservarea și promovarea patrimoniului cultural ucrainean.

Comisia salută sprijinul acordat în prezent de statele membre țărilor terțe de origine sau de tranzit, inclusiv în situații de conflict și criză, cum ar fi în Orientul Mijlociu⁷⁴ și Ucraina.

Acțiuni-cheie

În cooperare cu SEAE și, după caz, cu statele membre, serviciile Comisiei:

- vor monitoriza și vor raporta cu privire la progresele înregistrate în ceea ce privește **punerea în aplicare a Concluziilor Consiliului referitoare la abordarea UE privind patrimoniul cultural în situații de conflict și criză;**
- vor intensifica asistența pentru **protecția bunurilor culturale ucrainene împotriva distrugerii** prin sprijinirea evacuării și a protecției fizice a colecțiilor;
- vor spori capacitățile țărilor terțe în materie de cooperare transfrontalieră și de anchetă în domeniul spălării banilor în legătură cu bunurile culturale, în special prin extinderea domeniului de aplicare al **Instrumentului global al UE pentru combaterea spălării banilor în scopul includerii Asiei și Americii Latine.**

⁷¹ Ibidem, p. 6-8.

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

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

⁷⁴ În ceea ce privește cooperarea cu țările din Orientul Mijlociu și din Orientul Apropiat, acțiunile se vor baza, de asemenea, pe rezultatele cursului de formare „El Hiwar II” finanțat de UE și ale studiului privind protecția patrimoniului cultural și combaterea traficului de bunuri culturale în Egipt, Iordania și Liban.

3.4. Îmbunătățirea protecției bunurilor culturale împotriva traficului prin maximizarea sprijinului acordat părților interesate

Consultările cu părțile interesate, inclusiv cu UNESCO și UNODC, au evidențiat un grad redus de conștientizare în rândul publicului cu privire la prejudiciile pe care le poate genera traficul de bunuri culturale. Este esențial să se promoveze, nu doar în rândul comunităților din domeniul asigurării respectării legii și al patrimoniului cultural, sensibilizarea cu privire la importanța patrimoniului cultural și la prejudiciile cauzate de comerțul ilicit cu bunuri culturale. Publicul-țintă include potențiali cumpărători de bunuri culturale, tineri, jurnaliști, persoane sau entități capabile să influențeze opinia publică cu privire la bunurile culturale, precum și comunități din țările de origine care pot influența modul în care sunt conservate și protejate bunurile culturale locale.

În acest scop, Comisia sprijină mai multe proiecte de sensibilizare. Pentru a sensibiliza opinia publică cu privire la protecția patrimoniului cultural în Ucraina, Comisia sprijină **campania #ArtvsWar**. În plus, Comisia colaborează cu UNESCO și sprijină campania acesteia referitoare la „Prețul real al artei”, în vederea sensibilizării potențialilor cumpărători cu privire la impactul traficului asupra patrimoniului cultural. Pentru a atrage un public mai larg, Comisia sprijină **crearea de materiale didactice** privind protecția patrimoniului cultural⁷⁵ și promovarea acestuia la nivelul UE prin intermediul platformei School Education Gateway. UE sprijină, de asemenea, implicarea tinerilor. De exemplu, Asociația studenților europeni pentru patrimoniul cultural, înființată cu ocazia Anului European al Patrimoniului Cultural 2018, face parte dintr-un proiect de rețea sprijinit de programul „Europa creativă” și intitulat *European Cultural Heritage Agora: Empowering Europe’s Civil Society Movement for Heritage* („Agora patrimoniului cultural european: capacitatea mișcării societății civile europene pentru patrimoniu”).

Acțiuni-cheie

În cooperare, după caz, cu SEAE, serviciile Comisiei:

- vor oferi sprijin financiar ICOM, în vederea modernizării **Observatorului ICOM**, care centralizează și diseminează diverse instrumente și materiale pentru înțelegerea publică internațională și orientarea politicilor în materie de protecție a bunurilor culturale;
- vor sprijini UNESCO în crearea unui **manual pentru jurnaliști** privind relatarea infracțiunilor legate de patrimoniul cultural;
- vor sprijini **inițiativele de implicare a tinerilor** prin intermediul programului „Europa creativă”, al Corpului de solidaritate al UE și al programului Erasmus+;

⁷⁵ De exemplu, prin intermediul proiectului PITCHER (*Preventing Illicit Trafficking of Cultural Heritage: Educational Resources* – „Prevenirea traficului ilicit al patrimoniului cultural: resurse educaționale”), <https://www.pitcher-project.eu/>.

- se vor implica într-un **dialog cu organizațiile de tineret relevante** în vederea promovării sensibilizării cu privire la necesitatea protejării patrimoniului cultural împotriva distrugerii, furtului și jafurilor.

4. Concluzie

Traficul de bunuri culturale nu este o infracțiune lipsită de victime: acesta nu numai că alimentează activități care amenință siguranța cetățenilor UE, însă poate provoca, totodată, prejudicii ireparabile patrimoniului nostru cultural și, prin urmare, identității noastre comune. Astfel, combaterea traficului de bunuri culturale necesită eforturi suplimentare comune și susținute din partea unei game largi de părți interesate din interiorul și din afara UE. Prezentul plan de acțiune oferă un cadru cuprinzător care să le permită UE și statelor membre să înregistreze progrese în materie de prevenire și depistarea a traficului de bunuri culturale și a infracțiunilor conexe, precum și în ceea ce privește răspunsul justiției penale la acestea. Comisia invită Parlamentul European și Consiliul să aprobe acest plan de acțiune și să sprijine punerea sa în aplicare.