

Róża Karlikowska*

**OCHRONA WZMOCNIONA
DÓBR KULTURALNYCH W RAZIE KONFLIKTU
ZBROJNEGO – ZNACZENIE, OGRANICZENIA
I PERSPEKTYWY ZASTOSOWANIA**

I. Wprowadzenie

Instytucja ochrony wzmocnionej, wprowadzona postanowieniami przyjętego w 1999 r. Drugiego Protokołu do Konwencji haskiej z 1954 r. o ochronie dóbr kulturalnych w razie konfliktu zbrojnego¹, stanowi istotny krok w rozwoju międzynarodowego systemu ochrony dóbr kulturalnych, a także prawa konfliktów zbrojnych. Ochrona wzmocniona polega na przyznaniu przywileju bezwzględnej nietykalności dobrom kulturalnym o największym znaczeniu dla ludzkości, niezależnie od względów konieczności wojskowej i odległości, w jakiej dobra te położone są od celów wojskowych.

To najnowszy i zarazem najnowocześniejszy mechanizm ochrony dóbr kulturalnych w czasie konfliktów zbrojnych, uwzględniający rozwój prawa międzynarodowego, w szczególności dorobek Konwencji w sprawie ochrony dziedzictwa kulturalnego i naturalnego z 1972 r.² oraz Protokołów dodatkowych z 1977 r. do Konwencji

* Doktorantka w Zakładzie Prawa Międzynarodowego Publicznego, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego. Zawodowo zajmuje się m.in. prawami kulturalnymi w systemie ONZ jako pracownik Ministerstwa Spraw Zagranicznych RP.

¹ Konwencja o ochronie dóbr kulturalnych w razie konfliktu zbrojnego wraz z Regulaminem wykonawczym do tej Konwencji oraz Protokół o ochronie dóbr kulturalnych w razie konfliktu zbrojnego, podpisane w Hadze dnia 14 maja 1954 r., weszła w życie 7 sierpnia 1956 r., Dz. U. z 1957 r. Nr 46, poz. 212 (dalej: Konwencja o ochronie dóbr kulturalnych). Drugi Protokół do Konwencji został sporządzony w Hadze dnia 26 marca 1999 r., wszedł w życie 9 marca 2004 r., Dz. U. z 2012 r. poz. 248 (dalej: Drugi Protokół).

² Konwencja w sprawie ochrony światowego dziedzictwa kulturalnego i naturalnego, przyjęta w Paryżu 16 listopada z 1972 r., Dz. U. z 1976 r. Nr 32, poz. 190 (dalej: Konwencja w sprawie ochrony światowego dziedzictwa kulturalnego i naturalnego).

genewskich³. W celu zagwarantowania efektywności nowego systemu ochrony Drugi Protokół wprowadza szczegółowe zasady odpowiedzialności karnej za przestępstwa przeciwko dobrom kulturalnym, zarówno w stosunku do strony atakującej, jak i broniącej, a także odpowiednie instrumenty instytucjonalne i finansowe.

Tym samym został ustanowiony najwyższy w historii prawa międzynarodowego⁴ poziom ochrony⁵ wybranych, najcenniejszych dóbr kulturalnych w czasie konfliktów zbrojnych, zarówno o charakterze międzynarodowym, jak i niemiędzynarodowym. Jednocześnie całkowite odejście od pojęcia konieczności wojskowej stanowi istotny wkład do rozwoju międzynarodowego prawa humanitarnego.

Jednak pomimo tak istotnego znaczenia z teoretycznego punktu widzenia, jak dotąd regulacje dotyczące ochrony wzmocnionej mają niewielkie zastosowanie w praktyce. Obecnie pojawia się szansa na zmianę tej sytuacji. Celowe ataki przeciwko zabytkom w Mali, Syrii i Iraku, które miały miejsce w ostatnich kilku latach, postawiły kwestię ochrony dziedzictwa kulturalnego w centrum zainteresowania opinii międzynarodowej. Od czasu zniszczenia posągów Buddy w Bamianie w 2001 r. przez afgańskich talibów oraz grabieży i zniszczeń Babilonu podczas interwencji w Iraku w latach 2003–2004 nie toczyła się tak intensywna debata na temat konieczności zwiększenia ochrony dóbr kulturalnych w czasie konfliktów zbrojnych oraz przed ich celowym niszczeniem.

Rezolucja Rady Bezpieczeństwa ONZ nr 2199 z 12 lutego 2015 r. potępiająca niszczenie dziedzictwa kulturowego w Iraku i Syrii oraz nakazująca państwom przeciwdziałanie handlowi dobrami kulturalnymi nielegalnie wywiezionymi z tych państw⁶, zawarcie porozumienia o współpracy na rzecz ochrony dziedzictwa kul-

³ Protokoły dodatkowe do Konwencji genewskich z 12 sierpnia 1949 r., dotyczący ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych (Protokół I) oraz dotyczący ochrony ofiar niemiędzynarodowych konfliktów zbrojnych (Protokół II), sporządzone w Genewie dnia 8 czerwca 1977 r., Dz. U. z 1992 r. Nr 41, poz. 175 ze zm.

⁴ Historię kształtowania się systemu ochrony dóbr kulturalnych w czasie konfliktów zbrojnych szczegółowo opisuje R. O'Keefe, *The Protection of Cultural Property in Armed Conflict*, Cambridge 2006, s. 6–91; zob. także S.E. Nahlik, *Grabież dzieł sztuki. Rodowód zbrodni międzynarodowej*, Wrocław–Kraków 1958, s. 69–275.

⁵ W opinii J.-M. Henckaerts nie jest uprawnione mówienie o różnych poziomach ochrony, ponieważ poziom ochrony jest ten sam zarówno w przypadku ochrony „ogólnej” wynikającej z Konwencji haskiej z 1954 r., jak i ochrony wzmocnionej, która w istocie swej jest ochroną „zarejestrowaną”. Por. J.-M. Henckaerts, *New rules for the protection of cultural property in armed conflict*, *International Review of the Red Cross* 1999, no. 835, www.icrc.org/eng/resources/documents/article/other/57jq37.htm. Pogląd ten zdaje się podzielać H. Schreiber, *Drugi protokół sporządzony w Hadze dnia 26 marca 1999 r. do Konwencji o ochronie dóbr kulturalnych w razie konfliktu zbrojnego, podpisanej w Hadze dnia 14 maja 1954 r.* [w:] *Konwencje UNESCO w dziedzinie kultury. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 148–149. Jak się jednak wydaje, o poziomie ochrony nie przesądza treść zakazu (tj. zakaz ataku/wykorzystywania do wsparcia działań wojskowych), ale stopień trudności jego wyłączenia, w szczególności sposób określenia warunków, na jakich wyłączenie to jest dopuszczalne. Ponadto wpis do rejestru jest jedynie formą przyznania ochrony, a nie jej istotą.

⁶ Głównym celem tej rezolucji nie jest wprawdzie ochrona dziedzictwa kulturalnego jako takiego, ale ograniczenie handlu zagrabionymi zabytkami, stanowiącego jedno z głównych źródeł finansowania działalności terrorystycznej ISIL. Nie można jednak zapominać, że wymiar ekono-

turalnego w razie konfliktów zbrojnych pomiędzy UNESCO i Międzynarodowym Komitetem Czerwonego Krzyża⁷, podjęcie tej problematyki przez Radę Praw Człowieka ONZ⁸, utworzenie grupy zadaniowej Błękitne Hełmy Kultury czy wszczęcie pierwszego postępowania przed Międzynarodowym Trybunałem Karnym w związku z celowym zniszczeniem zabytków w Timbuktu⁹ to najbardziej znaczące przykłady rosnącego zainteresowania społeczności międzynarodowej ochroną dóbr kulturalnych w czasie konfliktów zbrojnych.

Jest to więc moment, kiedy również ze względu na ogólną sytuację polityczną, silne zaangażowanie opinii publicznej w wielu państwach czy determinację obecnej Dyrektora Generalnej UNESCO atmosfera wydaje się wyjątkowo sprzyjająca dla wprowadzenia nowych instrumentów lub zmian do istniejącego systemu ochrony dóbr kulturalnych w razie konfliktu zbrojnego, w szczególności dla rozpowszechnienia Drugiego Protokołu i zapewnienia skutecznego funkcjonowania ochrony wzmocnionej.

Celem niniejszej pracy jest analiza mechanizmu ochrony wzmocnionej dóbr kulturalnych w razie konfliktu zbrojnego w kontekście jego znaczenia oraz efektywności, identyfikacja podstawowych ograniczeń w upowszechnieniu się tego instrumentu oraz próba wskazania sposobów ich przewyżczenia. Ocena perspektyw praktycznego zastosowania regulacji dotyczących ochrony wzmocnionej została bowiem dokonana przy założeniu, że ich powszechne przyjęcie się w praktyce jest bardzo pożądane. Jednocześnie istnieją uzasadnione obawy, że jeśli ochrona wzmocniona nie zdoła w najbliższym czasie zająć odpowiedniego miejsca w systemie ochrony dziedzictwa kulturalnego, może odejść w zapomnienie na wiele lat i podzielić los mechanizmu ochrony specjalnej, wprowadzonej na mocy Konwencji o ochronie dóbr kulturalnych. Tym samym jej potencjał zostanie niewykorzystany.

Bezpośrednio przed podjęciem prac nad Drugim Protokołem potrzeba zwiększenia efektywności międzynarodowej ochrony dóbr kulturalnych w trakcie działań wojennych wydawała się oczywista, zwłaszcza w obliczu bulwersującej opinii publicznej celowego niszczenia dziedzictwa kulturalnego w trakcie wojny na Bałkanach oraz skali zniszczeń i grabieży zabytków podczas pierwszej wojny w Zatoce Perskiej.

Rozwiązania przyjęte w Drugim Protokole mają więc na celu zagwarantowanie większej skuteczności ochrony dóbr kulturalnych podczas konfliktów zbrojnych. Protokół ten wprowadza szereg uzupełnień do postanowień Konwencji o ochronie dóbr kulturalnych – doprecyzowuje obowiązki państw związane z opieką i z poszanowaniem dóbr kulturalnych, w tym ochrony tych dóbr na terytorium okupowanym, reguluje kwestie odpowiedzialności karnej, tworzy fundusz ochrony dóbr kultural-

micznego znaczenia dziedzictwa kulturalnego jest dziś jednym z najważniejszych elementów i stale zyskuje na znaczeniu.

⁷ Porozumienie, pierwsze tego rodzaju, zostało podpisane 29 lutego 2016 r., www.icrc.org/en/document/cultural-property-protected-in-armed-conflict.

⁸ Por. m.in. raport specjalnego sprawozdawcy ds. praw kulturalnych z 3 lutego 2016 r., przedstawiony podczas 31. sesji Rady Praw Człowieka, www.ohchr.org/EN/Issues/CulturalRights/Pages/SRCulturalRightsIndex.aspx.

⁹ Sprawa ICC-01/12-01/15, *Prokurator v. Ahmad Al Faqi Al Mahdi*.

nych, a przede wszystkim wprowadza zupełnie nowy instrument ochrony specjalnie wyznaczonych dóbr kulturalnych, tj. system ochrony wzmocnionej. Ponadto dla realizacji postanowień Drugiego Protokołu na mocy jego art. 24 został powołany Komitet ochrony dóbr kulturalnych w razie konfliktu zbrojnego (dalej: Komitet).

Drugi Protokół, a w szczególności nowy rodzaj ochrony dóbr kulturalnych, nie spotkał się jednak ze szczególnym zainteresowaniem państw. Po ponad dwunastu latach od wejścia w życie Drugiego Protokołu ochroną wzmocnioną zostało objętych zaledwie dziesięć obiektów z pięciu państw. Sytuacja ta związana jest oczywiście z relatywnie niewielką liczbą ratyfikacji (68). Niemal połowa państw stron Konwencji o ochronie dóbr kulturalnych nadal nie ratyfikowała Drugiego Protokołu. Jego powszechna ratyfikacja nie musi jednak oznaczać przyjęcia się w praktyce ochrony wzmocnionej – państwa mogą nadal nie korzystać z prawa wystąpienia z wnioskiem o objęcie obiektu ochroną wzmocnioną, podobnie jak miało to miejsce w przypadku ochrony specjalnej.

Nie należy zapominać, że ochrona wzmocniona miała przecież w założeniu wypełnić lukę powstałą w związku z nieprzyjęciem się w praktyce regulacji dotyczących ochrony specjalnej, którą w myśl art. 8 Konwencji o ochronie dóbr kulturalnych mogą być objęte schrony przeznaczone do przechowywania dóbr kulturalnych ruchomych w razie konfliktu zbrojnego, ośrodki zabytkowe i dobra kulturalne nieruchome o bardzo wielkim znaczeniu, przy zastrzeżeniu że ochroną może zostać objęta ograniczona liczba tego rodzaju obiektów.

Warunkiem możliwości objęcia dobra kulturalnego ochroną specjalną jest jego położenie w dostatecznej odległości od wielkich ośrodków przemysłowych oraz od wszelkich ważnych obiektów wojskowych stanowiących punkty wrażliwe, np. lotnisk, radiowych stacji nadawczych, zakładów pracujących na rzecz obrony narodowej, portów lub dworców kolejowych o pewnym znaczeniu, jak również wielkich linii komunikacyjnych¹⁰.

W opinii S.E. Nahlika przyjęcie dwóch zakresów ochrony – ochrony ogólnej przysługującej wszystkim dobrom kultury oraz ochrony specjalnej dla najcenniejszych zabytków, było odzwierciedleniem propozycji, zgłaszanych już w trakcie prac nad Konwencją o ochronie dóbr kulturalnych, aby dokonać rozróżnienia pomiędzy dobrami o znaczeniu ogólnoludzkim a dobrami o znaczeniu narodowym, ewentualnie ograniczyć ochronę do zabytków najwyższej klasy, w celu zagwarantowania jej skuteczności¹¹.

Jak pokazała praktyka, obawy co do ograniczonej efektywności Konwencji o ochronie dóbr kulturalnych okazały się słuszne. Zwłaszcza mechanizm przyznawania ochrony specjalnej krytykowany jest jako skomplikowany i niemal niemożliwy do zastosowania w praktyce np. w nowoczesnych miastach¹². Do 2015 roku wpis do

¹⁰ Wyjątki i szczególne warunki związane z przyznaniem ochrony specjalnej zostały określone w art. 8 Konwencji o ochronie dóbr kulturalnych.

¹¹ Zob. S.E. Nahlik, *op. cit.*, s. 348–349.

¹² Zob. np. A. Przyborowska-Klimczak, *Rozwój ochrony dziedzictwa kulturalnego w prawie międzynarodowym na przełomie XX i XXI wieku*, Lublin 2011, s. 60; N. van Woudenberg, *Enhanced Protection: A new form of protection under the 1999 Second Protocol* [w:] N. van Woudenberg,

Międzynarodowego Rejestru Dóbr Kulturalnych Objętych Ochroną Specjalną udało się uzyskać jedynie dziewięciu obiektom – na wniosek Watykanu (1), Austrii (1), Holandii (6) i Niemiec (1), przy czym ostatni wpis miał miejsce w 1978 r. Natomiast w 2015 r. wpis do Rejestru uzyskało dziewięć nowych obiektów, na wniosek Meksyku¹³. Ze względu na ich charakter – są to stanowiska archeologiczne położone w małych miejscowościach, niektóre w środku dżungli – spełnienie warunków objęcia ochroną specjalną nie było trudne do wykazania. Ostatnie wpisy do Rejestru stanowią interesujący powrót do instytucji ochrony specjalnej i swego rodzaju przypomnienie społeczności międzynarodowej o samej Konwencji o ochronie dóbr kulturalnych, której postanowienia są wiążące dla 126 państw¹⁴. Aktualne pozostają jednak wszystkie zastrzeżenia w zakresie skuteczności tych postanowień, w szczególności mechanizmu ochrony specjalnej, który w przypadku wielu zabytkowych obiektów położonych np. w stolicach państw nie znajduje zastosowania.

II. Przedmiot ochrony wzmocnionej

Zgodnie z art. 10 Drugiego Protokołu dobro kulturalne może zostać objęte ochroną wzmocnioną jeżeli spełnia łącznie trzy warunki:

- 1) jest dziedzictwem kulturalnym o największym znaczeniu dla ludzkości,
- 2) jest chronione na mocy odpowiednich krajowych środków prawnych i administracyjnych uznających jego wyjątkową wartość kulturową i historyczną oraz zapewniających mu najwyższy poziom ochrony,
- 3) nie jest wykorzystywane do celów wojskowych lub dla osłony miejsc wojskowych i strona, która sprawuje władzę nad tym dobrem kulturalnym, złożyła deklarację potwierdzającą, że nie zostanie ono w ten sposób wykorzystane.

Możliwość przyznania ochrony wzmocnionej danemu dobru kulturalnemu została uzależniona od spełnienia kryterium wyjątkowego znaczenia dla ludzkości. System ochrony wzmocnionej w razie konfliktów zbrojnych nie został bezpośrednio powiązany z ochroną światowego dziedzictwa kulturalnego¹⁵, a jednak pojawia się tu

L. Lijnzaad (red.) *Protecting Cultural Property in Armed Conflict: An Insight into the 1999 Second Protocol to the Hague Convention of 1954 for the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict*, Leiden–Boston 2010, s. 51–52.

¹³ Zgodnie z opublikowanym przez UNESCO dokumentem nr CLT/HER/CHP z datą 23 lipca 2015 r. aktualnie w rejestrze pozostaje czternaście obiektów – Watykan (wpisany w 1960 r.), trzy schrony w Holandii (wpisane w 1969 r.), jeden schron w Niemczech (wpisany w 1978 r.) oraz dziewięć miejscowości w Meksyku (wpisane w 2015 r.). Schron w Austrii został wpisany w 1967 r. i wykreślony w 2000 r., trzy z sześciu schronów w Holandii wpisanych w 1969 r. zostały wykreślone w 1994 r. Międzynarodowy Rejestr Dóbr Kulturalnych Objętych Ochroną Specjalną, wersja elektroniczna: www.unesco.org/new/en/culture/themes/armed-conflict-and-heritage/protection-of-cultural-property/special-protection.

¹⁴ Do konwencji przystąpiła także Autonomia Palestyńska. Na temat konsekwencji przystąpienia Palestyny do UNESCO i niektórych jej konwencji dla ochrony dziedzictwa kulturowego Palestyny zob. np. A. Jakubowski, *State succession in cultural property*, Oxford 2015, s. 304–306.

¹⁵ Na zasadach przyjętych w Konwencji w sprawie ochrony światowego dziedzictwa kulturalnego i naturalnego.

odniesienie do kryterium uznania za dziedzictwo kulturalne o największym znaczeniu dla ludzkości. Mamy więc do czynienia z następującą gradacją: spośród obiektów ruchomych i nieruchomych, które z różnych powodów i przez różne osoby czy grupy osób (w tym narody lub wspólnoty religijne) mogą być uznane za „cenne”, wyodrębniamy dobra kulturalne – wszystkie one stanowią dziedzictwo kulturalne¹⁶ o mniejszym lub większym znaczeniu; te spośród nich, które posiadają największe znaczenie dla ludzkości, powinny stać się przedmiotem najwyższej ochrony na gruncie przepisów krajowych oraz szczególnej troski całej społeczności międzynarodowej, a tym samym powinny im zostać przyznane najsilniejsze gwarancje nietykalności podczas konfliktów zbrojnych.

Ochrona wzmocniona może zostać przyznana dobru kulturalnemu w rozumieniu art. 1 Konwencji o ochronie dóbr kulturalnych. Niezależnie od osoby ich właściciela są to:

- dobra ruchome lub nieruchome, które posiadają wielką wagę dla dziedzictwa kulturalnego narodu, w szczególności zabytki architektury, sztuki lub historii, zarówno religijne, jak i świeckie;
- stanowiska archeologiczne;
- zespoły budowlane mające znaczenie historyczne lub artystyczne;
- dzieła sztuki, rękopisy, książki i inne przedmioty o znaczeniu artystycznym, historycznym lub archeologicznym;
- zbiory naukowe i ważne zbiory książek, archiwaliów lub reprodukcji wyżej określonych dóbr;

a także:

- gmachy, których zasadniczym i stosowanym w praktyce przeznaczeniem jest przechowywanie lub wystawianie dóbr kulturalnych ruchomych, w szczególności muzea, wielkie biblioteki, składnice archiwalne;
- schrony mające na celu przechowywanie, w razie konfliktu zbrojnego, dóbr kulturalnych ruchomych;
- „ośrodki zabytkowe”, tj. ośrodki obejmujące znaczną liczbę dóbr kulturalnych wymienionych wyżej.

Taki sposób zdefiniowania dóbr kulturalnych pozwala na objęcie ochroną obiektów uważanych za część dziedzictwa kulturalnego danego narodu, niezależnie od powszechnego uznania lub oceny ich walorów artystycznych czy historycznych przez inne strony konfliktu.

Rozwiązanie to wydaje się optymalne. Po pierwsze, jest konsekwencją uznania swobody państwa w kształtowaniu swojej polityki kulturalnej oraz jego pierwszoplanowej roli w zapewnieniu ochrony dobrom kulturalnym znajdującym się na jego terytorium, w tym poprzez decydowanie, jakie obiekty zostaną objęte ochroną (sporządzanie rejestrów zabytków, oznaczanie znakiem Błękitnej Tarczy itp.)¹⁷.

¹⁶ Za przyjęciem takiego stanowiska przemawiają przytoczone w tekście argumenty, kwestia ta nie jest jednak jednoznacznie przesądzona na gruncie Drugiego Protokołu.

¹⁷ Por. art. 1 ust. 3 Aktu Konstytucyjnego UNESCO: „W celu zapewnienia państwom członkowskim niniejszej Organizacji niezależności, integralności i zachowania różnorodności kultur

Po drugie, nawet jeżeli stopień powszechnej znajomości innych kultur i możliwości rozpoznania wartości ich wytworów znacząco wzrósł w ostatnich dziesięcioleciach, m.in. na skutek procesów globalizacji niemal wszystkich dziedzin ludzkiej aktywności, nietrudno jest wpaść w pułapkę pozornej obiektywizacji kultury¹⁸. Należy też pamiętać, że w sytuacji konfliktu w ocenach tego rodzaju zaczynają na ogół przeważać względy ideologiczne.

Drugi Protokół do Konwencji o ochronie dóbr kulturalnych nie wprowadza własnej definicji „dziedzictwa kulturalnego” ani nie odwołuje się w tym zakresie do innych aktów. Nie może tu zostać wykorzystana definicja „dziedzictwa kulturalnego”, przyjęta na gruncie Konwencji w sprawie ochrony światowego dziedzictwa kulturalnego i naturalnego. Zgodnie z art. 1 tej konwencji za dziedzictwo kulturalne uważane są w szczególności zabytki (dzieła architektury, dzieła monumentalnej rzeźby i malarstwa, elementy i budowle o charakterze archeologicznym, napisy, grotty i zgrupowania tych elementów) „mające wyjątkową powszechną wartość z punktu widzenia historii, sztuki lub nauki”.

Przeniesienie tej definicji na grunt Drugiego Protokołu oznaczałoby podwójne ograniczenie przedmiotu ochrony wzmocnionej: po pierwsze, należałoby z niej wyłączyć część dóbr kulturalnych, np. większości dóbr ruchomych oraz miejsc ich przechowywania; a po drugie, przeprowadzić następnie dodatkową selekcję, tak aby spośród dóbr o wyjątkowej powszechnej wartości z punktu widzenia historii, sztuki lub nauki wybrać jeszcze te, które mają największe znaczenie dla ludzkości.

Za uznaniem, że na gruncie Konwencji o ochronie dóbr kulturalnych i Drugiego Protokołu przymiot bycia dziedzictwem kulturalnym może zostać przyznany wszystkim dobrom kulturalnym¹⁹, przemawiają dwa argumenty. Po pierwsze, w preambule tej konwencji zostało wyrażone przekonanie, że na dziedzictwo kulturalne ludzkości składają się wszystkie dobra kulturalne, niezależnie od ich pochodzenia i rangi, a szkody wyrządzone poszczególnym dobrom stanowią uszczerbek w dziedzictwie kulturalnym całej ludzkości. Po drugie, przygotowane przez Komitet wytyczne dotyczące stosowania Drugiego Protokołu nie odnoszą się w ogóle do kwestii ustalenia, czy dany obiekt jest dziedzictwem kulturalnym. Nie jest to badane przez Komitet dla potrzeb wydania decyzji o wpisie na Listę Dóbr Kulturalnych Objętych Ochroną Wzmocnioną – w tym kontekście weryfikacji podlega przede wszystkim przesłanka posiadania największego znaczenia dla ludzkości.

oraz systemów oświatowych, Organizacja postanawia nie interweniować w jakiegokolwiek sprawie zasadniczo podlegającej wewnętrznej jurysdykcji danego państwa”.

¹⁸ Por. H. Nieć, *Ojczyzna dzieła sztuki. Międzynarodowa ochrona integralności narodowej spuścizny kulturalnej*, Warszawa–Kraków 1980, s. 10–11.

¹⁹ Na temat różnic w definicjach „dobra kulturalnego” i „dziedzictwa kulturalnego” por. np. J. Petrovic, *The Old Bridge of Mosar and Increasing Respect for Cultural Property in Armed Conflict*, Leiden–Boston 2013, s. 13; M. Frigo, *Cultural property v. cultural heritage: A “battle of concepts” in international law?*, *International Review of the Red Cross* 2004, no. 854, www.icrc.org/eng/resources/documents/misc/634hw6.htm; J. Blake, *International Cultural Heritage Law*, Oxford 2015, s. 6–9.

Ocena w tym zakresie dokonywana jest indywidualnie w każdym przypadku, przy zastosowaniu trzech kryteriów: posiadania wyjątkowego znaczenia dla kultury, unikalności i powstania niepowetowanej straty dla ludzkości w przypadku, gdyby dobro kultury uległo zniszczeniu. Komitet zwrócił przy tym uwagę, że wyjątkowe znaczenie dla kultury może mieć zarówno dobro kulturalne o wartości uniwersalnej, jak i narodowej czy też nawet regionalnej. Znaczenie to może zostać wywiedzione z różnych okoliczności, np. z bycia dziełem sztuki najwyższej próby albo świadectwem danego etapu w rozwoju cywilizacyjnym ludzkości. Również uznanie unikalnego charakteru obiektu może zostać dokonane w oparciu o rozmaite okoliczności, na przykład jego wiek, historię czy wielkość. Umieszczenie obiektu na Liście Światowego Dziedzictwa lub na Liście Programu „Pamięć Świata” przemawia za uznaniem go za posiadający największe znaczenie dla ludzkości²⁰.

Nie da się jednak zaprzeczyć, że Lista Światowego Dziedzictwa UNESCO była wielką inspiracją w toku prac nad Drugim Protokołem. J. Toman w swoim komentarzu podkreśla, że ostateczny kształt postanowień dotyczących ochrony wzmocnionej, w szczególności art. 10, wynika właśnie z tej inspiracji. Przedmiotem dyskusji stron była nawet możliwość automatycznego przeniesienia obiektów z Listy Światowego Dziedzictwa, które znajdują się na terytorium państw stron, na Listę Dóbr Kulturalnych Objętych Ochroną Wzmocnioną, ale ostatecznie odstąpiono od tego pomysłu ze względów praktycznych²¹.

W tym miejscu warto zauważyć, że – odmiennie niż w przypadku Listy Światowego Dziedzictwa²² – w ramach procedury ubiegania się przez państwo o przyznanie ochrony wzmocnionej nie jest wymagane przeprowadzenie wcześniejszych konsultacji z ekspertami krajowymi lub konsultacji społecznych. To do decyzji rządu danego państwa został zatem pozostawiony wybór obiektów, którym miałyby zostać przyznana ochrona wzmocniona ze względu na ich wyjątkowe znaczenie dla ludzkości²³. Wprawdzie organizacje pozarządowe o odpowiednim doświadczeniu (np. Między-

²⁰ Por. Guidelines for the Implementation of the 1999 Second Protocol to the Hague Convention of 1954 for the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict, pkt 32–37, unesdoc.unesco.org.

²¹ J. Toman, *Cultural Property in War: improvement in Protection. Commentary on the 1999 Second Protocol to the Hague Convention of 1954 for the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict*, UNESCO Publishing 2009, s. 188.

²² Przygotowując wniosek o wpis na Listę Światowego Dziedzictwa, w szczególności plan zarządzania obiektem, państwa powinny współpracować z władzami lokalnymi, organizacjami pozarządowymi i osobami prywatnymi zainteresowanymi wynikami realizacji planu zarządzania. Por. informacje na temat procedury wpisu na listę, zamieszczone na stronie Polskiego Komitetu ds. UNESCO, www.unesco.pl; por. też Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention, par. 64, 111, 117, 119, 123, <http://whc.unesco.org/en/guidelines/>.

²³ Odmiennie stanowisko prezentuje L. Lixinski, który wskazuje na centralną rolę ekspertów w procedurze wskazywania obiektów i przyznawania im ochrony wzmocnionej na podstawie Drugiego Protokołu. Argumenty na rzecz tej tezy, tj. równorzędna rola ekspertów i państw w procesie „nominowania” obiektów oraz ekspercki charakter Komitetu, nie wydają się jednak przekonujące, biorąc pod uwagę zarówno postanowienia Drugiego Protokołu, jak i dotychczasową praktykę funkcjonowania Komitetu. Por. *International Cultural Heritage Regimes, International Law, and the Politics of Expertise*, *International Journal of Cultural Property* 2013, vol. 20, s. 413–414.

narodowy Komitet Błękitnej Tarczy) mogą rekomendować objęcie danego obiektu ochroną, ale rekomendacje te nie są wiążące dla Komitetu, który także z własnej inicjatywy lub w związku rekomendacjami innych stron może zaprosić dane państwo do wystąpienia z wnioskiem o przyznanie ochrony wzmocnionej określonemu obiektowi. W każdym jednak przypadku ostateczna decyzja o wystąpieniu z wnioskiem w tej sprawie należy do danego państwa²⁴.

Jak się wydaje, głównym powodem takiego rozwiązania jest doniosłość złożenia deklaracji przez stronę Drugiego Protokołu, że dany obiekt nie jest ani nie będzie w przyszłości wykorzystywany do celów wojskowych lub do osłony miejsc wojskowych, niezależnie od względów konieczności wojskowej. Z pewnością gotowość państwa do pełnego wyłączenia z działań wojennych określonego obiektu, kosztem potencjalnych utrudnień w przeprowadzanych operacjach militarnych czy zwiększenia ich ryzyka, świadczy o wyjątkowym znaczeniu tego miejsca dla dziedzictwa kulturalnego narodu. Tym bardziej znaczące jest zobowiązanie się przez strony Drugiego Protokołu do zapewnienia nietykalności wyznaczonym dobrom kulturalnym stanowiącym własność przeciwnika i zgoda na poniesienie ewentualnych dodatkowych kosztów w imię ochrony dziedzictwa kulturalnego o największym znaczeniu dla ludzkości.

III. Opieka, poszanowanie, nietykalność

Drugi Protokół uzupełnia Konwencję o ochronie dóbr kulturalnych w stosunkach między jego stronami. Podczas prac nad jego przyjęciem zdecydowano się wprowadzić nowy instrument prawny, który byłby powiązany z zasadami ochrony wynikającymi z tej konwencji, ale jednocześnie autonomiczny w stosunku do jej postanowień²⁵.

Stosownie do art. 4 Drugiego Protokołu ustanowienie nowego systemu ochrony dóbr kulturalnych, tj. ochrony wzmocnionej, nie powoduje uszczerbku dla ogólnych zasad ochrony dóbr kulturalnych w razie konfliktu zbrojnego, wynikających z Konwencji o ochronie dóbr kulturalnych, ani dla uzupełnień w tym zakresie, wprowadzonych na mocy rozdziału II Drugiego Protokołu.

Wprowadzenie mechanizmu ochrony wzmocnionej nie wyłącza także stosowania postanowień Konwencji o ochronie dóbr kulturalnych dotyczących ochrony specjalnej, z tym zastrzeżeniem, że w przypadku objęcia danego dobra kulturalnego zarówno ochroną specjalną, jak i ochroną wzmocnioną, w stosunkach między stronami Drugiego Protokołu lub między stroną a państwem, które przyjmuje i stosuje ten protokół²⁶, zastosowanie będą miały tylko postanowienia o ochronie wzmocnionej.

Na gruncie Konwencji o ochronie dóbr kulturalnych w przypadku konfliktów, które nie mają charakteru międzynarodowego, strony konfliktu powinny przestrze-

²⁴ Por. J. Toman, *op. cit.*, s. 194.

²⁵ *Ibidem*, s. 69.

²⁶ Zgodnie z art. 3 ust. 2 zdanie drugie Drugiego Protokołu strona konfliktu, która nie jest związana Protokołem, może oświadczyć, że przyjmuje jego postanowienia, i tak długo, jak długo będzie je stosować, postanowienia Protokołu będą wiążące również w stosunkach między tą stroną konfliktu i państwami stronami Protokołu.

gać co najmniej postanowień w zakresie poszanowania dóbr kulturalnych (art. 19). Jednym z ważniejszych osiągnięć Drugiego Protokołu jest przyjęcie stosowania jego postanowień w takim samym zakresie do konfliktów o charakterze międzynarodowym i niemiędzynarodowym, powstałych na terytorium jednej ze stron. Jak wskazuje J.-M. Henckaerts, postanowienia tego protokołu mają zastosowanie do wszystkich stron konfliktu, również innych niż państwa, jak na przykład grupy zbrojne działające na terytorium państwa strony. Wyjątkiem są tu państwa, które nie przystąpiły do Drugiego Protokołu²⁷.

Zgodnie z postanowieniami Konwencji o ochronie dóbr kulturalnych ochrona dóbr kulturalnych w razie konfliktu zbrojnego obejmuje:

- opiekę nad dobrami kulturalnymi – co do zasady przygotowywana jest ona już czasie pokoju i dotyczy obiektów znajdujących się na własnym terytorium państwa oraz
- poszanowanie dóbr kulturalnych, które obejmuje działania podejmowane zarówno w czasie działań wojennych, jak i w czasie pokoju, w odniesieniu do dóbr kulturalnych położonych na własnym terytorium oraz na terytorium innych państw stron.

Opieka nad dobrami kulturalnymi w rozumieniu art. 3 Konwencji o ochronie dóbr kulturalnych to zabezpieczenie dóbr kulturalnych przed dającymi się przewidzieć następstwami konfliktu zbrojnego na własnym terytorium, które powinno być przygotowywane już w czasie pokoju. Konwencja pozostawia państwu swobodę wyboru środków realizacji tego celu, stanowiąc, że podejmują one „kroki, jakie uznają za stosowne”.

Ważne uzupełnienie tych postanowień wprowadza art. 5 Drugiego Protokołu, który precyzuje, jakiego rodzaju środki powinny zostać podjęte przez państwa w celu przygotowania opieki. Środki przygotowawcze obejmują więc odpowiednio: przygotowanie spisów inwentarza, planowanie środków doraźnych w celu ochrony przed ogniem lub strukturalnym zniszczeniem, przygotowanie do usunięcia ruchomych dóbr kulturalnych lub zabezpieczenie odpowiedniej opieki na miejscu dla takich dóbr oraz wyznaczenie kompetentnych władz odpowiedzialnych za opiekę nad dobrami kulturalnymi.

Ponadto za element opieki nad dobrami kulturalnymi mogłoby być uznane także odpowiednie oznaczanie dóbr kulturalnych znakiem rozpoznawczym Konwencji o ochronie dóbr kulturalnych, tzw. Błękitną Tarczą. Oznaczenie to w sposób jednoznaczny umożliwia identyfikację danego obiektu jako dobra kulturalnego np. przez żołnierzy biorących udział w operacjach wojskowych. Ani Konwencja o ochronie dóbr kulturalnych, ani Regulamin wykonawczy do niej nie wprowadzają jednak wyraźnego obowiązku, aby oznaczenia były dokonane już w czasie pokoju, choć byłoby to pożądane²⁸.

²⁷ Więcej na ten temat zob. J.-M. Henckaerts, *The protection of cultural property in non-international armed conflicts* [w:] N. van Woudenberg, L. Lijnzaad, *op. cit.*, s. 83–86.

²⁸ Por. S.E. Nahlik, *op. cit.*, s. 365.

Wszystkie te „zwykłe” środki przygotowawcze mają zastosowanie także do dóbr kultury, które są objęte lub miałyby zostać objęte ochroną wzmocnioną. Dodatkowo, w odniesieniu do tego rodzaju dóbr, Drugi Protokół stawia warunek zapewnienia im najwyższej ochrony poprzez przyjęcie odpowiednich krajowych środków prawnych i administracyjnych uznających wyjątkową wartość kulturalną i historyczną dobra kulturalnego.

Nie jest to jednak warunek bezwzględny objęcia danego obiektu ochroną wzmocnioną. W wyjątkowych sytuacjach, jeżeli państwo nie może spełnić kryterium dotyczącego zapewnienia najwyższej ochrony na mocy środków krajowych, ochrona wzmocniona może zostać przyznana, pod warunkiem że strona wnioskująca wystąpi o pomoc międzynarodową w przygotowaniu, opracowaniu lub stosowaniu odpowiednich środków prawnych i administracyjnych. Taka okoliczność może mieć miejsce np. w sytuacji trwającego konfliktu zbrojnego²⁹.

Natomiast poszanowanie dóbr kultury, niezależnie od tego, czy są one położone na własnym terytorium, czy na terytorium innych państw, w myśl art. 4 Konwencji o ochronie dóbr kulturalnych obejmuje:

- powstrzymanie się od używania dóbr kulturalnych i ich bezpośredniego otoczenia oraz środków przeznaczonych do ich ochrony do celów, które mogłyby wystawić te dobra w razie konfliktu zbrojnego na zniszczenie lub uszkodzenie, chyba że wymaga tego w sposób kategoryczny konieczność wojskowa;
- powstrzymanie się od wszelkich aktów nieprzyjacielskich wobec dóbr kulturalnych, chyba że wymaga tego w sposób kategoryczny konieczność wojskowa;
- ustanowienie zakazu wszelkich aktów kradzieży, rabunku lub bezprawnego przywłaszczenia dóbr kulturalnych oraz wszelkich aktów wandalizmu wymierzonych przeciw nim, a także zapobieganie takim aktom, a w razie potrzeby powodowanie ich zaprzestania;
- powstrzymanie się od stosowania rekwizycji wobec dóbr kulturalnych ruchomych położonych na terytorium innego państwa strony;
- powstrzymanie się od wszelkich środków odwetu wymierzonych przeciw dobrom kulturalnym.

Państwa strony nie mogą uchylać się od powyższych zobowiązań, wskazując, że inne państwo nie zastosowało środków opieki wobec dających się przewidzieć następstw konfliktu zbrojnego.

Chęć usunięcia kontrowersji wokół interpretacji pojęcia „konieczność wojskowa” na gruncie Konwencji o ochronie dóbr kulturalnych i zminimalizowania ewentualnych nadużyć w tym zakresie była pierwszym powodem podjęcia prac, których efektem było przyjęcie Drugiego Protokołu³⁰. Postulaty całkowitej rezygnacji z możliwości powołania się na konieczność wojskową okazały się jednak nierealne. W związku

²⁹ Artykuł 11 ust. 8 i 9 Drugiego Protokołu.

³⁰ J. Hladík, *The 1954 Hague Convention for the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict and the notion of military necessity*, International Review of the Red Cross 1999, no. 835, www.icrc.org/eng/resources.

z tym, mając na uwadze praktyczne problemy, w art. 6 Drugiego Protokołu szczegółowo określono sytuacje, w których państwo może odstąpić od zobowiązań określonych w art. 4 Konwencji o ochronie dóbr kulturalnych, powołując się na okoliczność zaistnienia kategorycznej konieczności wojskowej³¹.

Problem z zastosowaniem przesłanki kategorycznej konieczności wojskowej nie ma jednak znaczenia dla postanowień dotyczących ochrony wzmocnionej. Zasadniczą cechą tej ochrony jest jej bezwzględny charakter. Brak możliwości odwołania się do kategorycznej konieczności wojskowej stanowi o nietykalności dobra kulturalnego, przyznanej w wyniku objęcia go ochroną wzmocnioną albo ochroną specjalną³², przy czym nietykalność przyznana poprzez ochronę wzmocnioną jest nieco „silniejsza”. W przypadku ochrony specjalnej zostały przewidziane pewne wyjątki od tej zasady, w tym równie enigmatyczny przypadek „nie dającej się uniknąć konieczności wojskowej”, który powoduje czasowe cofnięcie przywileju nietykalności³³. Ochrona ta może zostać więc wyłączona, pomimo dalszego spełniania wszystkich przesłanek stanowiących podstawę jej przyznania.

Natomiast raz przyznana ochrona wzmocniona nie może zostać cofnięta lub ograniczona na skutek wystąpienia jakichkolwiek okoliczności dodatkowych. Jediną możliwą przyczyną utraty tego przywileju jest zaistnienie zmiany powodującej niespełnianie już jednego z kryteriów przyznania ochrony wzmocnionej, określonych w art. 10 Drugiego Protokołu, w szczególności niewykorzystywania dobra kulturalnego do celów wojskowych lub dla osłony miejsc wojskowych³⁴.

Jak się wydaje, możliwość utraty ochrony wzmocnionej powinna być przede wszystkim środkiem dyscyplinującym działania państwa, które wystąpiło o objęcie ochroną. Po pierwsze, szczególnie obowiązek ochrony dobra kulturalnego ciąży na państwie sprawującym władzę nad terytorium, na którym usytuowane jest to dobro; po drugie, wyjątkowo szkodliwa dla rozwoju międzynarodowej ochrony dóbr kultury byłaby praktyka wykorzystywania dóbr kultury dla osiągnięcia przewagi wojskowej.

Należy zwrócić uwagę na fakt, że łamanie zobowiązań prawa międzynarodowego w zakresie ochrony dóbr kultury w czasie konfliktów zbrojnych w odniesieniu do obiektów znajdujących się na własnym terytorium państwa nie należy do rzadkości³⁵. Chodzi zarówno o sytuacje niezachowania należytej staranności w zapewnieniu dobrom kulturalnym opieki i możliwie najszerszego wyłączenia ich z działań

³¹ Por. K. Chamberlain, *Military necessity under the 1999 Second Protocol* [w:] N. van Woudenberg, L. Lijnzaad, *op. cit.*, s. 45.

³² Przywilej nietykalności może zostać przyznany także środkom transportowym przeznaczonym wyłącznie do przewozu dóbr objętych ochroną specjalną, na zasadach określonych w art. 13 Konwencji o ochronie dóbr kulturalnych.

³³ Por. art. 9 w związku z art. 8 ust. 5 oraz art. 11 ust. 1 i 2 Konwencji o ochronie dóbr kulturalnych.

³⁴ Zasady, na jakich ochrona wzmocniona może być utracona, w tym zawieszona lub cofnięta, zostały uregulowane w art. 13 i 14 Drugiego Protokołu.

³⁵ Por. raport niezależnej międzynarodowej komisji śledczej ONZ do spraw Syryjskiej Republiki Arabskiej, opublikowany 5 lutego 2015 r. – 9th Report of Commission of Inquiry on Syria – A/HRC/28/69, s. 59, www.ohchr.org.

wojennych czy zabezpieczenia przed grabieżą, jak i o celowe niszczenie dzieł kultury z powodów ideologicznych – religijnych, politycznych czy na tle etnicznym³⁶.

Szczególnym rodzajem ochrony przewidzianej w Konwencji o ochronie dóbr kulturalnych – formą będącą wyrazem poszanowania dóbr kultury, a jednocześnie zawierającą pewne cechy opieki – są działania, które powinny być podejmowane przez państwo na okupowanym przez nie terytorium. Zobowiązania państw w tym przypadku osłabione są jednak poprzez zastrzeżenie, że działania przewidziane w związku z okupacją będą podejmowane „w miarę możliwości”³⁷.

Ciekawe uzupełnienia w zakresie poszanowania dóbr kulturalnych w trakcie konfliktu zbrojnego zostały wprowadzone na mocy art. 7 (środki ostrożności podczas ataku) oraz art. 8 (środki ostrożności przeciwko skutkom działań zbrojnych) Drugiego Protokołu. Ze względu na swój przedmiot nie mają one jednak zastosowania do dóbr objętych ochroną wzmocnioną.

Działaniem służącym zapewnieniu poszanowania dóbr kulturalnych, realizowanym już w czasie pokoju, jest zastosowanie tzw. środków o charakterze wojskowym, określonych w art. 7 Konwencji o ochronie dóbr kulturalnych. Strony zobowiązują się wprowadzić w regulaminach lub instrukcjach przeznaczonych do użytku swoich wojsk postanowienia, które mają na celu zapewnienie jej przestrzegania oraz wpojenie członkom swoich sił zbrojnych poczucia szacunku dla kultury i dóbr kulturalnych wszystkich narodów. Ponadto w ramach sił zbrojnych powinna zostać utworzona odpowiednia komórka lub powołany zespół osób o specjalnych kwalifikacjach w celu czuwania nad poszanowaniem dóbr kulturalnych i współpracy z władzami cywilnymi, do których należy opieka nad tymi dobrami.

Drugi Protokół rozszerza te zobowiązania, określając działania, jakie państwa strony powinny podejmować w celu rozpowszechnienia jego postanowień wśród władz cywilnych i wojskowych, a także wprowadzając obowiązek podjęcia starań służących wzmocnieniu w swoich społeczeństwach poszanowania i doceniania dóbr kulturalnych, w szczególności za pomocą programów edukacyjnych i informacyjnych (art. 30).

IV. Komitet ochrony dóbr kulturalnych w razie konfliktu zbrojnego

Drugi protokół zawiera szczegółowe ustalenia dotyczące kwestii instytucjonalnych. Jednym ze wskazanych w preambule powodów jego przyjęcia jest chęć wyposażenia państw stron w środki umożliwiające bardziej bezpośrednie zaangażowanie się w ochronę dóbr kulturalnych w razie konfliktu zbrojnego poprzez stworzenie odpowiednich do tego celu procedur.

Na mocy Konwencji o ochronie dóbr kulturalnych nie został ustanowiony żaden stały organ dla potrzeb realizacji jej postanowień³⁸. Kompetencje w zakresie koordy-

³⁶ Zob. F. Bugnion, *The origins and development of the legal protection of cultural property in the event of armed conflict*, 2004, www.icrc.org.

³⁷ Zob. art. 5 Konwencji o ochronie dóbr kulturalnych. Dalej idące zobowiązania w odniesieniu do ochrony dóbr kulturalnych na terytorium okupowanym wprowadza art. 9 Drugiego Protokołu.

³⁸ Por. S.E. Nahilk, *op. cit.*, s. 366–367.

nowania współpracy stron konwencji oraz prowadzenia Międzynarodowego Rejestru Dóbr Kulturalnych Objętych Ochroną Specjalną zostały powierzone Dyrektorowi Generalnemu UNESCO. Może on także zwoływać zebrania przedstawicieli stron konwencji – z własnej inicjatywy, za zgodą Rady Wykonawczej UNESCO lub obli-gatoryjnie, na wniosek co najmniej jednej piątej ogólnej liczby państw stron.

Natomiast Drugi Protokół do Konwencji o ochronie dóbr kulturalnych przewi-duje cykliczne spotkania przedstawicieli państw stron tego protokołu, tj. Zgroma-dzenie Stron³⁹, zwoływane w tym samym czasie co konferencja generalna UNESCO i skoordynowane z ewentualnym posiedzeniem przedstawicieli stron konwencji. Ponadto, na wniosek co najmniej jednej piątej państw stron Drugiego Protokołu, Dyrektor Generalny UNESCO ma obowiązek zwołania Nadzwyczajnego Zgroma-dzenia Stron.

Posiedzenia Komitetu, który odpowiada w szczególności za realizację postano-wień dotyczących ochrony wzmocnionej dóbr kulturalnych w razie konfliktu zbrojne-go, odbywają się raz do roku⁴⁰. Dodatkowo, w przypadku zaistnienia takiej potrzeby, mogą być zwoływane nadzwyczajne posiedzenia. Posiedzenia zwołuje przewodni-czący Komitetu w uzgodnieniu z Dyrektorem Generalnym UNESCO⁴¹.

W posiedzeniach oprócz delegacji państw wybranych do Komitetu jako obser-watorzy mogą brać udział przedstawiciele innych stron Drugiego Protokołu, państw stron Konwencji o ochronie dóbr kulturalnych, UNESCO lub ONZ, a także przed-stawiciele ONZ lub jej agend. Do udziału w spotkaniach, w charakterze doradczym, mogą zostać zaproszeni przedstawiciele innych organizacji międzynarodowych i kra-jowych, rządowych i pozarządowych, z którymi współpracuje Komitet, zwłaszcza Międzynarodowego Komitetu Błękitnej Tarczy, Międzynarodowego Ośrodka Stu-diów nad Ochroną i Restauracją Dóbr Kultury (International Centre for the Study of the Preservation and Restoration of Cultural Property, Rome – ICCROM) czy Międzynarodowego Komitetu Czerwonego Krzyża⁴².

Komitet składa się z przedstawicieli dwunastu państw stron Drugiego Protokołu wybieranych przez Zgromadzenie Stron na cztery lata, z prawem do jednokrotnego ponownego wyboru bezpośrednio po zakończeniu kadencji⁴³. Co dwa lata wygasa kadencja połowy członków Komitetu. Wybierając skład Komitetu, Zgromadzenie

³⁹ Kompetencje Zgromadzenia Stron określa art. 23 Drugiego Protokołu.

⁴⁰ Pierwsze spotkanie Komitetu miało miejsce w 2006 r. Dotychczas odbyło się jedenaście spotkań – dziesięć zwyczajnych i dodatkowo jedno nadzwyczajne w 2009 r. w związku z pracami nad wytycznymi dotyczącymi stosowania Drugiego Protokołu. Jak dotąd wszystkie posiedzenia odbywały się w siedzibie UNESCO w Paryżu, ale istnieje także możliwość zorganizowania spot-kania na terytorium jednego z państw stron, na jego zaproszenie.

⁴¹ Zasady proceduralne Komitetu zostały przyjęte na jego pierwszym posiedzeniu w dniu 26 października 2006 r. w Paryżu. Dokument Rules of procedure jest dostępny na stronie: www.unesco.org/new/en/culture/themes/armed-conflict-and-heritage/the-committee.

⁴² Por. art. 27 ust. 3 Drugiego Protokołu.

⁴³ Na swoich przedstawicieli państwa powinny wyznaczyć osoby posiadające kwalifikacje w jednej z trzech dziedzin: dziedzictwa kulturowego, obronności lub prawa międzynarodowego, a także zapewnić (w drodze wzajemnych konsultacji), że Komitet jako całość będzie posiadał stosowne kwalifikacje we wszystkich tych dziedzinach.

Stron powinno zapewnić sprawiedliwą reprezentację różnych regionów świata i różnych kultur⁴⁴.

Uprawnienia i obowiązki Komitetu zostały określone w art. 27 Drugiego Protokołu⁴⁵. Można je podzielić na trzy kategorie:

- funkcje ściśle związane z ochroną wzmocnioną,
- funkcje związane z dysponowaniem funduszem ochrony dóbr kulturalnych w razie konfliktu zbrojnego,
- nadzorowanie stosowania postanowień Drugiego Protokołu.

Po pierwsze więc, Komitet posiada kompetencje w zakresie przyznania, zawieszenia lub cofnięcia ochrony wzmocnionej. Odpowiada za utworzenie, prowadzenie i promocję listy dóbr kulturalnych objętych ochroną wzmocnioną, a także za promowanie identyfikacji dóbr kulturalnych objętych tą ochroną⁴⁶. Ponadto Komitet rozpatruje wnioski o udzielenie pomocy międzynarodowej dla dóbr kulturalnych objętych ochroną wzmocnioną oraz pomocy w przygotowaniu, opracowaniu lub stosowaniu środków prawnych i administracyjnych zapewniających tym obiektom najwyższą ochronę.

Komitet decyduje także o wykorzystaniu funduszu ochrony dóbr kulturalnych w razie konfliktu zbrojnego. Pomoc finansowa oraz pomoc w innej formie może zostać przyznana m.in. w celu zapewnienia najwyższej ochrony prawnej i administracyjnej dziedzictwu kulturalnemu o największym znaczeniu dla ludzkości.

Do zadań Komitetu należy też opracowywanie wytycznych dotyczących stosowania postanowień Drugiego Protokołu, nadzorowanie jego stosowania, badanie sprawozdań państw stron i formułowanie uwag do tych sprawozdań, uzyskiwanie wyjaśnień, jeżeli zachodzi taka potrzeba, oraz przygotowywanie dla Zgromadzenia Stron własnego sprawozdania na ten temat.

Obsługę Komitetu zapewnia sekretariat UNESCO, natomiast organizacją spotkań i prac Komitetu zajmuje się Biuro Komitetu, na którego czele stoi przewodniczący Komitetu⁴⁷. Decyzje Komitetu, co do zasady, podejmowane są większością dwóch trzecich liczby obecnych i głosujących, przy czym kworum stanowi większość człon-

⁴⁴ Obecnie członkami Komitetu są: Armenia, Egipt, Grecja, Gruzja, Kambodża, Mali (kadencja do 2017 r.) oraz Argentyna, Azerbejdżan, Belgia, Cypr, Czechy i Maroko (kadencja do 2019 r.). Stan na dzień 1 marca 2016 r. Informacje dotyczące składu Komitetu, terminów posiedzeń i zasad proceduralnych dostępne są na stronie: www.unesco.org.

⁴⁵ Komitet sprawuje swoje funkcje we współpracy z Dyrektorem Generalnym; współpracuje również z organizacjami międzynarodowymi i krajowymi, zarówno rządowymi, jak i pozarządowymi, mającymi cele podobne do celów Konwencji o ochronie dóbr kulturalnych i obydwu protokołów.

⁴⁶ Nie został jeszcze ustanowiony znak rozpoznawczy ochrony wzmocnionej. Kwestia ta była przedmiotem zainteresowania Komitetu podczas jego trzech ostatnich posiedzeń. Podczas X posiedzenia w grudniu 2015 r. został przedstawiony projekt znaku (Błękitna Tarcza na białym tle otoczona czerwonym obramowaniem).

⁴⁷ W grudniu 2015 r. funkcja przewodniczącej Komitetu została ponownie powierzona Artemis Papathanassiou, przedstawicielce Grecji. W skład Biura wchodzi także czterech wiceprzewodniczących i sprawozdawca; wszyscy członkowie Biura wybierani są przez Komitet pod koniec danego posiedzenia na okres do zakończenia kolejnego posiedzenia, z możliwością jednej reelekcji.

ków Komitetu. Każde państwo posiada jeden głos⁴⁸. Przy podejmowaniu decyzji dotyczących dóbr kulturalnych dotkniętych konfliktem zbrojnym członkowie, którzy są stronami tego konfliktu, nie uczestniczą w głosowaniu (art. 26 ust. 3 Drugiego Protokołu).

V. Lista Dóbr Kulturalnych Objętych Ochroną Wzmocnioną

Ochrona wzmocniona przyznawana jest z chwilą wpisania obiektu na Listę Dóbr Kulturalnych Objętych Ochroną Wzmocnioną⁴⁹. Może zostać przyznana jedynie na wniosek państwa, które sprawuje jurysdykcję lub władzę nad danym dobrem kulturalnym, zawierający uzasadnienie spełnienia kryteriów wskazanych w art. 10 Drugiego Protokołu. Jednakże Komitet może zaprosić państwo stronę do wystąpienia o umieszczenie dobra kulturalnego na Liście. Może to uczynić z własnej inicjatywy lub w związku z rekomendacjami przedstawionymi przez państwa strony, Międzynarodowy Komitet Błękitnej Tarczy lub inne organizacje pozarządowe o odpowiednim doświadczeniu. Każda ze stron powinna przekazać Komitetowi wykaz dóbr kulturalnych, dla których zamierza wystąpić o przyznanie ochrony wzmocnionej⁵⁰.

Wnioski rozpatrywane są w trybie zwykłym lub przyspieszonym. Po otrzymaniu wniosku o wpisanie na Listę Komitet powinien poinformować o tym wszystkie strony Drugiego Protokołu w celu umożliwienia im złożenia zastrzeżeń⁵¹. Zastrzeżenia mogą być składane jedynie na podstawie kryteriów wymienionych w art. 10 Drugiego Protokołu, muszą być szczegółowe i odnosić się do faktów. Na złożenie zastrzeżeń państwa strony mają sześćdziesiąt dni. Przed podjęciem decyzji Komitet rozważa zgłoszone zastrzeżenia, dając stronie wnioskującej możliwość ustosunkowania się do nich. W przypadku gdy zostały zgłoszone zastrzeżenia, podjęcie decyzji o wpisaniu na Listę wymaga większości kwalifikowanej czterech piątych głosów. Równocześnie przy podejmowaniu decyzji na temat wniosku Komitet powinien zwrócić się o radę do organizacji rządowych i pozarządowych, jak też do indywidualnych ekspertów⁵².

Decyzja o przyznaniu lub odmowie przyznania ochrony wzmocnionej może być podjęta jedynie na podstawie kryteriów wymienionych w art. 10 Drugiego Protokołu. W wyjątkowych sytuacjach, jeżeli Komitet uzna, że strona wnioskująca nie może spełnić warunku dotyczącego zapewnienia najwyższej ochrony na mocy odpowiednich krajowych środków prawnych i administracyjnych uznających wyjątkową wartość kulturalną i historyczną obiektu, Komitet może przyznać ochronę wzmoc-

⁴⁸ Por. Rules of Procedure, pkt VII i VIII.

⁴⁹ Analogiczna zasada została przyjęta w art. 8 ust. 6 Konwencji o ochronie dóbr kulturalnych w odniesieniu do objęcia ochroną specjalną. Ochrona ta zostaje przyznana poprzez wpisanie do Międzynarodowego Rejestru Dóbr Kulturalnych Objętych Ochroną Specjalną.

⁵⁰ Nie jest to jednak warunek uzyskania wpisu.

⁵¹ Możliwość złożenia zastrzeżenia została przewidziana także w procedurze rozpatrywania wniosków o objęcie ochroną specjalną, por. art. 14 Regulaminu wykonawczego do Konwencji o ochronie dóbr kulturalnych.

⁵² Artykuł 11 ust. 5 i 6 Drugiego Protokołu.

nioną, pod warunkiem że strona wnioskująca wystąpi o pomoc międzynarodową w przygotowaniu, opracowaniu lub stosowaniu odpowiednich środków prawnych i administracyjnych.

W czasie trwania konfliktu zbrojnego wnioski o przyznanie ochrony wzmocnionej z powodu doraźnej sytuacji rozpatrywane są w trybie przyśpieszonym. W takim przypadku Komitet może podjąć decyzję o przyznaniu tymczasowej ochrony wzmocnionej aż do chwili uzyskania wyniku regularnej procedury przyznawania ochrony wzmocnionej, o ile wniosek dotyczy dziedzictwa kulturalnego o największym znaczeniu dla ludzkości i obiekt ten nie jest wykorzystywany do celów wojskowych lub dla osłony miejsc wojskowych, a strona, która sprawuje władzę nad tym dobrem kulturalnym, złożyła deklarację potwierdzającą, że nie zostanie ono w ten sposób wykorzystane⁵³.

Zgodnie z art. 11 ust. 4 Drugiego Protokołu wystąpienie z wnioskiem o wpisanie dobra kulturalnego znajdującego się na terytorium, do którego rości sobie prawa suwerenności lub jurysdykcji więcej niż jedno państwo, ani też wpisanie tego dobra na Listę w niczym nie przesądza praw stron sporu.

Dyrektor Generalny UNESCO przesyła Sekretarzowi Generalnemu ONZ i wszystkim stronom Drugiego Protokołu zawiadomienie o każdej decyzji Komitetu dotyczącej wpisania dobra kulturalnego na Listę. Na dzień 1 marca 2016 r. na Listę Dóbr Kulturalnych Objętych Ochroną Wzmocnioną zostało wpisanych dziesięć obiektów z pięciu państw, wszystkie znajdują się jednocześnie na Liście Światowego Dziedzictwa⁵⁴.

Komitet współpracuje również z Komitetem Światowego Dziedzictwa. Rozważane są możliwości powiązania Listy Dóbr Kulturalnych Objętych Ochroną Wzmocnioną z Listą Światowego Dziedzictwa i Listą Światowego Dziedzictwa w Niebezpieczeństwie. W ostatnich latach podejmowane są także rozmowy na temat zwiększenia synergii pomiędzy różnymi instrumentami prawnymi w zakresie ochrony dóbr kulturalnych w czasie pokoju i w czasie konfliktów zbrojnych, funkcjonującymi w ramach UNESCO, niestety jak dotąd nie zostały jednak podjęte żadne działania o praktycznym znaczeniu⁵⁵. Szansą na zwiększenie dynamiki współpracy pomiędzy różnymi

⁵³ Artykuł 11 ust. 8 i 9 Drugiego Protokołu.

⁵⁴ Są to: dwa obiekty w Azerbejdżanie – Stare miasto w Baku (2013) i malowidła naskalne w Quobustnie (2013); trzy obiekty w Belgii – rezydencje miejskie w Brukseli zaprojektowane przez Victora Hortę (2013), neolityczne kopalnie krzemienia w Spiennes, Mons (2013) i zabytkowy zespół: dom, pracownia i muzeum rodów Plantin i Moretus w Antwerpii (2013); trzy obiekty na Cyprze – stanowisko neolityczne Choirokoitia (2010), malowane kościoły w regionie Troodos (2010) i zabytki w regionie Paphos (2010); jeden obiekt we Włoszech – Castel del Monte (2010) i jeden obiekt na Litwie – stanowisko archeologiczne Kernavė (2011). Na temat możliwości zdublowania Listy Światowego Dziedzictwa por. P.J. Boylan, za J. Toman, *op. cit.*, s. 200–202.

⁵⁵ Dyskutuje się m.in. o interesującej i praktycznej propozycji belgijskiej w zakresie wprowadzenia ewentualnych zmian w procedurze ubiegania się o wpis na Listę Światowego Dziedzictwa, tak aby było możliwe jednoczesne wnioskowanie o wpisanie obiektu na Listę Dóbr Kulturalnych Objętych Ochroną Wzmocnioną. Propozycja ta nie spotkała się jednak ze szczególnym zainteresowaniem Centrum Światowego Dziedzictwa ani organów doradczych. Por. dokumenty dotyczące działalności Komitetu w 2015 roku.

organami funkcjonującymi w ramach UNESCO jest przyjęcie podczas ostatniej sesji Konferencji Generalnej UNESCO w listopadzie 2015 r. Strategii wzmocnienia działań UNESCO dla ochrony kultury i promocji pluralizmu kulturowego w sytuacji konfliktów zbrojnych. Strategia dotyczy najbliższych 6 lat, a jej głównymi celami są zwiększenie zdolności zapobiegania i minimalizowania strat w dziedzictwie kulturalnym powstałych w wyniku konfliktów zbrojnych oraz jego odbudowy, a także włączenie zagadnień ochrony kultury do strategii bezpieczeństwa i działań humanitarnych na terenach objętych konfliktami⁵⁶.

Utrata ochrony wzmocnionej może nastąpić w wyniku decyzji Komitetu o zawieszeniu lub cofnięciu ochrony, w przypadku gdy obiekt przestał spełniać jedną z przesłanek określonych w art. 10 Drugiego Protokołu. Ponadto na mocy jego art. 13 dobro kulturalne traci ochronę wzmocnioną, jeśli ze względu na sposób wykorzystania stało się celem wojskowym. Jednak nawet w takiej sytuacji obiekt wpisany na listę może stać się celem ataku tylko na ściśle określonych zasadach i jedynie w celu zakończenia wykorzystywania tego obiektu w sposób, który czyni go celem wojskowym.

VI. Efektywność ochrony wzmocnionej

Mechanizm ochrony wzmocnionej w widoczny sposób rozszerza zakres ochrony dóbr kultury o największym znaczeniu dla ludzkości. Jego najważniejsze cechy to zastosowanie w równym stopniu do konfliktów międzynarodowych i niemiędzynarodowych, przyznanie nietykalności nieograniczonej ze względu na konieczność wojskową oraz wprowadzenie odpowiedzialności karnej za przestępstwa przeciwko obiektom objętym tą ochroną, zarówno w odniesieniu do strony atakującej, jak i broniącej⁵⁷. Pojawia się jednak pytanie, czy to wystarczy, aby ten nowy instrument okazał się efektywny, nie tylko z uwagi na możliwości prawne oraz faktyczny zakres zastosowania, ale także w kontekście celów, których realizacji ma służyć.

Obecnie stronami Drugiego Protokołu jest jedynie 67 państw ze 126 państw stron Konwencji o ochronie dóbr kulturalnych (do pierwszego protokołu przystąpiły dotąd 103 państwa, stan na dzień 1 marca 2016 r.). To dość umiarkowane zainteresowanie państw przystąpieniem do Drugiego Protokołu związane jest między innymi z wątpliwościami co do praktycznego znaczenia nowych regulacji dla ochrony dóbr kultury w czasie konfliktów zbrojnych, podobnie jak w przypadku samej Konwencji. Jeżeli chodzi o zastrzeżenia wobec postanowień Konwencji o ochronie dóbr kulturalnych, wskazywano przede wszystkim na brak ustanowienia odpowiednich sankcji karnych, niejasności terminologiczne oraz zbyt upolitycznienie mechanizmu przyznawania ochrony specjalnej⁵⁸. Drugi Protokół usuwa te mankamenty.

⁵⁶ Strategy for Reinforcing UNESCO's Action for the Protection of Culture and the Promotion of Cultural Pluralism in the Event of Armed Conflict, en.unesco.org/system/files/unesco_clt_strategy_en.pdf.

⁵⁷ Por. J. Toman, *op. cit.*, s. 292–299.

⁵⁸ Były to argumenty Wielkiej Brytanii, która do dziś nie ratyfikowała Konwencji o ochronie dóbr kulturalnych. W 2004 r. rząd Wielkiej Brytanii zadeklarował wolę przystąpienia do niej, mając

W celu zapewnienia skuteczności postanowieniom Konwencji o ochronie dóbr kulturalnych i swoim wprowadza on szczegółowe regulacje dotyczące indywidualnej odpowiedzialności karnej za poważne naruszenie tych postanowień oraz obliuguje państwa strony do odpowiedniego dostosowania prawa wewnętrznego w tym zakresie.

Każdy, kto celowo i z naruszeniem Konwencji o ochronie dóbr kulturalnych lub Drugiego Protokołu dopuszcza się jednego z następujących czynów:

- czyni celem ataku dobro kulturalne objęte ochroną wzmocnioną;
- wykorzystuje dobro kulturalne objęte ochroną wzmocnioną lub jego najbliższe otoczenie do wsparcia działań wojskowych;
- powoduje rozległe zniszczenia lub zawłaszcza dobro kulturalne objęte ochroną na mocy Konwencji lub Drugiego Protokołu;
- czyni dobro kulturalne objęte ochroną na mocy Konwencji i Drugiego Protokołu celem ataku;
- dokonuje kradzieży, rabunku lub przywłaszczenia bądź popełnia akty wandalizmu skierowane przeciwko dobrom kulturalnym objętym ochroną na mocy Konwencji

popełnia przestępstwo (art. 15 Drugiego Protokołu). Państwa strony zobowiązane są podjąć odpowiednie środki prawne w celu uznania tych czynów za przestępstwo w ramach systemów krajowych i wprowadzenia odpowiednich sankcji karnych za ich popełnienie. Wypełnienie tego zobowiązania ma także praktyczne znaczenie w przypadku ubiegania się o wpisanie dobra kulturalnego na Listę Dóbr Kulturalnych Objętych Ochroną Wzmocnioną⁵⁹.

W ocenie M. Frulli, regulacje te stanowią aktualnie najbardziej efektywny instrument ścigania przestępstw zbrodni wojennych przeciwko dziedzictwu kulturalnemu i w związku tym niezmiernie istotne jest przyjęcie Drugiego Protokołu przez jak największą liczbę państw⁶⁰.

Postanowienia Drugiego Protokołu generalnie należy uznać za mające duże znaczenie praktyczne dla ochrony dziedzictwa kulturalnego w razie konfliktów zbroj-

na uwadze, że Drugi Protokół rozwiązuje te problemy (old.culture.gov.uk/index.aspx). W 2015 r., w związku ze znacznym wzrostem zainteresowania opinii publicznej ochroną dóbr kultury w czasie konfliktów zbrojnych po atakach islamistów na zabytki w Iraku i Syrii, rząd brytyjski potwierdził gotowość do przystąpienia do Konwencji o ochronie dóbr kulturalnych i jej dwóch protokołów. Ratyfikacja Konwencji przez Wielką Brytanię, w związku z pozytywną oceną instrumentów prawnych wprowadzanych przez Drugi Protokół, miała z pewnością pozytywny wpływ na decyzję o związaniu się tym protokołem przez inne państwa, które są już stronami tej Konwencji i jej Pierwszego Protokołu.

⁵⁹ Na gruncie prawa polskiego kwestie te zostały uregulowane w art. 125 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553 z późn. zm.). Niszczenie lub grabież dóbr kulturalnych na obszarze okupowanym, zajęтым lub na którym toczą się działania zbrojne, z naruszeniem prawa międzynarodowego, zagrożone są karą pozbawienia wolności od roku do 10 lat, a w przypadku dobra mającego szczególne znaczenie dla kultury – czyli np. dobra objętego ochroną wzmocnioną – od 3 do 10 lat. Por. H. Schreiber, *op. cit.*, s. 152.

⁶⁰ Szerzej na temat sankcji karnych na gruncie Drugiego Protokołu oraz jurysdykcji Międzynarodowego Trybunału Karnego w zakresie zbrodni wojennych przeciwko dziedzictwu kulturalnemu zob. M. Frulli, *The Criminalization of Offences against Cultural Heritage in Times of Armed Conflict: The Quest for Consistency*, *The European Journal of International Law* 2011, vol. 22/1.

nych nie tylko ze względu na określenie zakresu odpowiedzialności oraz zobowiązanie państw do wprowadzenia odpowiednich sankcji karnych w prawie wewnętrznym, ale także dzięki wprowadzeniu odpowiednich instrumentów finansowych. Pojawia się jednak pytanie, na ile będzie skuteczny sam mechanizm ochrony wzmocnionej, który ma zapobiegać zniszczeniom dziedzictwa kulturalnego – oczywiście pod warunkiem, że państwa zechcą skorzystać z tego instrumentu.

Tymczasem do Drugiego Protokołu nadal nie przystąpiły największe potęgi militarne świata, w tym państwa najczęściej zaangażowane w operacje wojskowe poza swoimi granicami, jak USA, Rosja, Wielka Brytania, Francja czy Australia⁶¹. Spośród państw, na których terytoriach miały miejsce największe konflikty w ostatnich dwóch latach, jedynie Nigeria, Mali, Libia i Egipt są stronami Drugiego Protokołu, jednak żaden z obiektów znajdujących się na terytoriach tych państw nie został jak dotąd objęty ochroną wzmocnioną. Wniosek Mali dotyczący obiektu z Listy Światowego Dziedzictwa w Niebezpieczeństwie – grobowca Askii w Gao, złożony na początku marca 2015 r., z powodów proceduralnych zostanie rozpatrzony najwcześniej w grudniu 2016 r.⁶² Natomiast działania na rzecz Mali są podawane przez UNESCO jako przykład dobrych praktyk w zastosowaniu postanowień Drugiego Protokołu. Rząd Mali przystąpił do niego w listopadzie 2012 r., kilka miesięcy po zniszczeniu przez islamistów mauzoleów w Timbuktu, wpisanych na Listę Światowego Dziedzictwa, i jeszcze w tym samym roku otrzymał ponad 40 tys. dolarów z funduszu ochrony dóbr kulturalnych. Jako jedną z przyczyn ataku islamiści z ugrupowania Ansar ad-Din wskazywali współpracę UNESCO z oficjalnymi władzami (wpisanie na Listę Światowego Dziedzictwa w Niebezpieczeństwie)⁶³.

Tego rodzaju działania mogą zniechęcać państwa do ubiegania się o przyznanie ochrony wzmocnionej z obawy, że specjalne oznaczenie obiektu jako szczególnie cennego dla tego państwa dodatkowo narazi je na atak⁶⁴. W związku z tym istnieje ryzyko, że przystąpieniem do Drugiego Protokołu będą zainteresowane głównie państwa, które mogą otrzymać wsparcie finansowe i techniczne dla ochrony swojego dziedzictwa.

Jednak i państwa, które nie mają bezpośrednio interesu w ustanowieniu ochrony wzmocnionej, choćby ze względu na niewielkie prawdopodobieństwo, że na ich terytorium będzie miał miejsce konflikt, podczas którego ochrona taka miałaby się

⁶¹ Wśród znajdujących się w pierwszej dwudziestce w rankingu sił militarnych świata jedynie sześć państw: Niemcy, Japonia, Kanada, Włochy, Egipt i Polska, przyjęło zobowiązania Drugiego Protokołu.

⁶² Wniosek Egiptu z lutego 2015 r. o objęcie ochroną wzmocnioną starożytnych Teb z nekropolią również nie został jeszcze rozpatrzony przez Komitet.

⁶³ Sprawa zniszczenia mauzoleów i meczetu w Timbuktu jest pierwszą sprawą dotyczącą celowego zniszczenia zabytków historycznych, rozpatrywaną przez Międzynarodowy Trybunał Karny, ICC-01/12-01/15, *Prokurator v. Ahmad Al Fagi Al Mahdi*.

⁶⁴ Powodem ataku terrorystów może być także uznanie danego obiektu za posiadający znaczenie dla ludzkości lub zainteresowanie społeczności międzynarodowej danym zabytkiem, jak miało to miejsce w przypadku posągów Buddy w Bamianie. Por. F. Francioni, F. Lenzerini, *The obligation to prevent and avoid destruction of cultural heritage: from Bamiyan to Iraq* [w:] B. Hoffman (red.), *Art and Cultural Heritage: Law, Policy, and Practice*, Cambridge 2006, s. 407.

okazać skuteczna, powinny określić reguły odpowiedzialności własnych obywateli zaangażowanych w działania wojenne poza swoim terytorium, ustanowić wspólne procedury przygotowania dóbr kulturalnych na wypadek konfliktu zbrojnego jeszcze w czasie pokoju, procedury dla wojska lub po prostu przyczynić się do utrwalenia zasad dotyczących poszanowania dziedzictwa kulturowego i upowszechnienia świadomości jego znaczenia.

Wraz z rozwojem międzynarodowego prawa ochrony dóbr kulturalnych i upowszechnieniem się koncepcji kulturowego dziedzictwa ludzkości dbałość o zapewnienie poszanowania tego dziedzictwa stała się obowiązkiem wszystkich państw. Zachowanie dziedzictwa kulturalnego jest przedmiotem zainteresowania całej społeczności międzynarodowej, obowiązek jego poszanowania nie jest zobowiązaniem, które powstaje jedynie między układającymi się stronami, ale wiąże *erga omnes*, w interesie publicznym. Jak argumentuje F. Francioni, jest to ta sama kategoria norm, która obejmuje zakaz użycia siły, ochronę podstawowych praw człowieka czy środowiska naturalnego⁶⁵. Pomijając w tym miejscu polemikę z powyższym stwierdzeniem (w szczególności rozważenia wymaga, czy normy z zakresu ochrony dziedzictwa kulturalnego mają rzeczywiście taki sam charakter jak pozostałe wskazane kategorie norm), należy zwrócić uwagę, że argument ten jest wykorzystywany także jako uzasadnienie braku ratyfikacji Drugiego Protokołu. Innym ogólnym zastrzeżeniem wobec ochrony wzmocnionej, zniechęcającym państwa do przystąpienia do kolejnego „nieskutecznego” traktatu w dziedzinie ochrony dóbr kulturalnych, jest brak realnych możliwości zabezpieczenia zabytków przed celowymi atakami, zwłaszcza niepaństwowych grup zbrojnych, w tym terrorystycznych.

W odpowiedzi na te argumenty trzeba wskazać, że istnienie ogólnego zakazu kierowania ataków przeciwko dobrom kulturalnym, wynikającego choćby ze zwyczajowego międzynarodowego prawa humanitarnego, nie może jednak zastąpić szczegółowych regulacji traktatowych. Wynikające z Konwencji o ochronie dóbr kulturalnych i jej protokołów zobowiązania konkretyzują ten zakaz i przekładają go na poszczególne prawa i obowiązki stron, choć są wiążące jedynie wobec państw, które ratyfikowały te traktaty.

Ponadto duże znaczenie dla zagwarantowania skutecznej ochrony dziedzictwa kulturalnego w razie konfliktów zbrojnych ma zorganizowanie ochrony dóbr kulturalnych jeszcze w czasie pokoju, w tym wprowadzenie konkretnych wymogów w odniesieniu do prawa krajowego (wprowadzanie odpowiednich środków prawnych i administracyjnych zapewniających ochronę danego dobra kulturalnego w najwyższym stopniu jest jednym z warunków objęcia go ochroną wzmocnioną), instrumentów finansowych, obowiązku prowadzenia kampanii informacyjnych itp.⁶⁶

Paradoksalnie, wzrost zainteresowania społeczności międzynarodowej skutecznością ochrony dóbr kulturalnych w trakcie konfliktów zbrojnych, w związku ze

⁶⁵ Zob. F. Francioni, F. Lenzerini, *The Destruction of the Buddhas of Bamiyan and International Law*, *The European Journal of International Law* 2003, vol. 14/4, s. 633–638.

⁶⁶ Por. R. O’Keefe, *Protection of Cultural Property* [w:] *The Oxford Handbook of International Law in Armed Conflict*, Oxford 2014, s. 520.

zniszczeniami i grabieżą zabytków w Syrii, Iraku i Mali, może przesądzić o marginalizacji systemu ochrony wzmocnionej. Aktualnie uwaga opinii publicznej skoncentrowana jest przede wszystkim na intencjonalnym niszczeniu dziedzictwa kulturowego w kontekście ekstremizmu i terroryzmu. Jeśli ochrona wzmocniona nie będzie wykorzystywana w praktyce, pojawią się propozycje wprowadzenia nowych instytucji lub rozwiązań, ściśle odpowiadających aktualnym wyzwaniom. Taka sytuacja byłaby o tyle niekorzystna, że dobra kulturalne nadal narażone są również na tradycyjne zagrożenia ze strony regularnych oddziałów wojskowych, także z państw zachodnich.

Oczywiste jest, że przyznanie ochrony wzmocnionej nie zabezpieczy zabytków przed zniszczeniem, jeśli dla atakujących są one symbolem świata, z którym walczą⁶⁷. Należy też pamiętać, że postanowienia dotyczące ochrony wzmocnionej mają zastosowanie także w czasie konfliktów międzynarodowych do wszystkich stron konfliktu działających na terytorium państwa, które jest stroną Drugiego Protokołu, a nie tylko do tego państwa. Również z tego względu, w obliczu rosnącego znaczenia konfliktów zbrojnych, które nie mają charakteru międzynarodowego, jak największa liczba ratyfikacji Drugiego Protokołu i przyjęcie się systemu ochrony wzmocnionej ma olbrzymie znaczenie praktyczne.

Poza tymi ogólnymi zastrzeżeniami i zewnętrznymi uwarunkowaniami, ograniczenia w zastosowaniu ochrony wzmocnionej mogą wynikać z powodów znajdujących się po stronie tej instytucji prawnej lub całego systemu ochrony dziedzictwa kulturalnego. Powodami o charakterze „wewnętrzny” mogą być m.in. cechy samego mechanizmu ochrony wzmocnionej – nie tylko jej potencjalne niedoskonałości czy słabości, ale także jej główne zasady.

Na gruncie postanowień Drugiego Protokołu nie ma podstaw do wskazania większych niedoskonałości ochrony wzmocnionej. Należy odrzucić zarzut, że instytucja ta sama w sobie jest nieskuteczna lub niewystarczająca. Jakkolwiek ideałem byłoby zapewnienie pełnej neutralności i ochrony wszystkim dobrom kulturalnym, zarówno w czasie pokoju, jak i podczas konfliktów zbrojnych, ochrona wzmocniona jest maksymalnym zakresem ochrony, jaki ma szansę zostać przyjęty (i efektywnie realizowany) przez społeczność międzynarodową na tym etapie rozwoju prawa międzynarodowego.

Przeciwnie, w praktyce zakres zobowiązań państw wynikający z Drugiego Protokołu okazuje się zbyt ambitny. W porównaniu np. do Konwencji w sprawie ochrony światowego dziedzictwa kulturalnego i naturalnego, która została powszechnie przyjęta (191 stron) i pozostaje najbardziej rozpoznawalnym dokonaniem UNESCO, postanowienia Drugiego Protokołu wymagają daleko idących zobowiązań, nie oferując wymiernych korzyści dla państw „tu i teraz”. Wpis na Listę Dóbr Kulturalnych Objętych Ochroną Wzmocnioną nie ma w sobie potencjału ekonomicznego, w szczególności znaczenia dla turystyki, jaki związany jest z wpisem na Listę Światowego Dziedzictwa.

⁶⁷ Parafrazując słowa gen. Eisenhowera, który w 1944 r. wzywał dowódców armii Stanów Zjednoczonych przed lądowaniem w Normandii do poszanowania zabytków kultury, które są symbolem świata, za który walczą. Por. General Eisenhower's second directive on the protection of cultural property, US Committee of the Blue Shield, <http://uscbs.org/world-war-ii-monuments-men.html>.

Problematyczne jest natomiast wprowadzenie bardzo sformalizowanej i długo-trwałej procedury ubiegania się o ochronę wzmocnioną, dla której, jak się wydaje, nie ma uzasadnienia, biorąc pod uwagę, że znakomita większość obiektów, których dotyczy wnioski, przeszła już długi i złożony proces wpisu na Listę Światowego Dziedzictwa. W związku z tym celowe byłoby także systemowe powiązanie ochrony wzmocnionej z Listą Światowego Dziedzictwa. Aktualnie ochrona wzmocniona wydaje się nieco zagubiona w całym systemie UNESCO. Kwestie te powinny zostać jak najszybciej rozwiązane na poziomie Komitetu lub Zgromadzenia Stron.

Dokonując kalkulacji choćby na dwóch płaszczyznach: liczby ratyfikacji, a tym samym liczby państw, ze strony których można liczyć na wzajemność, do ciężaru zobowiązań wprowadzonych na mocy Drugiego Protokołu oraz trudów związanych z uzyskaniem dla danego obiektu ochrony wzmocnionej w porównaniu do wymiernych korzyści związanych z jej udzieleniem, umiarkowane zainteresowanie państw jego ratyfikacją wydaje się częściowo zrozumiałe z praktycznego punktu widzenia.

W tym miejscu należy zadać pytanie, jakim wartościom ma służyć ochrona wzmocniona. Po pierwsze, jest to na pewno interes indywidualny państwa i ochrona jego dziedzictwa, rozumianego zarówno jako zasoby o pewnym znaczeniu gospodarczym, jak i stanowiącego podstawowy element tożsamości narodowej, kulturowej czy religijnej. Po drugie, regulacje dotyczące ochrony wzmocnionej służą realizacji wspólnego interesu państw, jakim jest rozwijanie czy choćby zachowywanie istniejących standardów prawa międzynarodowego, w tym międzynarodowego prawa humanitarnego oraz powszechnego poszanowania praw człowieka (w tym przypadku głównie praw kulturalnych⁶⁸ i praw mniejszości narodowych). Wreszcie ochrona wzmocniona przyjmuje perspektywę światowego dziedzictwa i przyczynia się do utrwalenia świadomości wspólnoty ogólnoludzkiej.

Niezależnie od tego, którą z tych perspektyw przyjmimy, czy chodzi o interesy narodowe – polityczne i ekonomiczne, interesy wspólnotowe, prawa człowieka czy ochronę wartości, skuteczność ochrony dóbr kultury zarówno w razie konfliktów zbrojnych, jak i w czasie pokoju jest w pełni uzależniona od działań podejmowanych w tym zakresie przez państwa. Jak wykazuje R. Kwiecień, analizując napięcia pomiędzy ideami liberalizmu i komunitaryzmu w teorii prawa międzynarodowego, bez stosownej ochrony prawnie uzasadnionych interesów indywidualnych państw nie jest możliwa efektywna ochrona zarówno interesów wspólnotowych, jak i praw człowieka⁶⁹.

Wdrożenie przez państwa odpowiednich regulacji i utrwalenie określonych praktyk na szczeblu krajowym jest nadal najbardziej efektywnym sposobem ochrony dóbr kulturalnych w czasie pokoju i w czasie działań wojennych. Na tym założeniu opierają się także postanowienia Drugiego Protokołu.

⁶⁸ Por. R. O'Keefe, *Protection...*, *op. cit.*, s. 507–509.

⁶⁹ R. Kwiecień, *Interesy indywidualne państw a interesy wspólnotowe w prawie społeczności międzynarodowej. O znaczeniu liberalizmu i komunitaryzmu dla teorii prawa międzynarodowego*, Lublin 2015, s. 13–15.

VII. Podsumowanie

Mechanizm ochrony wzmocnionej stanowi konsekwentne rozwinięcie systemu ochrony dóbr kulturalnych w razie konfliktu zbrojnego ustanowionego na mocy Konwencji o ochronie dóbr kulturalnych. Rezygnacja z wyjątku, jakim jest możliwość powołania się na konieczność wojskową, podważa w pewnym sensie jej zasadność – okazuje się, że nie jest już koniecznością w obliczu wartości, które państwa decydują się chronić. To rozwiązanie ma więc szansę znacząco przyczynić się nie tylko do rozwoju prawa ochrony dziedzictwa kulturalnego, ale także międzynarodowego prawa humanitarnego w całości.

System ochrony wzmocnionej, zwłaszcza jeżeli uda się go w czytelny sposób powiązać z innymi międzynarodowymi instrumentami ochrony dóbr kulturalnych, może stać się ważnym mechanizmem ochrony dziedzictwa kulturalnego o najwyższym znaczeniu. Uproszczenie i maksymalne ujednoczenie różnych systemów ochrony dóbr kulturalnych ma szczególne znaczenie w czasie konfliktów zbrojnych. Choć z prawnego punktu widzenia wielość systemów ochrony, wzajemnie zachodzących na siebie lub uzupełniających się, może służyć wzmocnieniu tej ochrony, w tym przypadku istotne jest wdrożenie jak najprostszych mechanizmów i procedur, zrozumiałych dla wojska i łatwych do zastosowania w zmiennych warunkach walki zbrojnej. Ochrona wzmocniona odpowiada na te potrzeby. Dlatego też aktualnie największym wyzwaniem pozostaje rozpowszechnienie Drugiego Protokołu i zachęcenie jak największej liczby państw do związania się jego postanowieniami. Wzrost zainteresowania społeczności międzynarodowej w ostatnich kilku latach efektywnością ochrony dóbr kulturalnych sprzyja temu zadaniu, wskazane byłoby jednak przyjęcie bardziej praktycznych rozwiązań przez UNESCO i lepsza współpraca pomiędzy różnymi systemami ochrony dóbr kulturalnych, zarówno w czasie pokoju, jak i w razie konfliktu zbrojnego.

SUMMARY

THE ENHANCED PROTECTION OF CULTURAL PROPERTY IN THE EVENT OF ARMED CONFLICT – SIGNIFICANCE, LIMITATIONS AND FUTURE PERSPECTIVES

Enhanced protection remains the latest and most modern mechanism of cultural property protection in the case of international and non-international armed conflicts. It was established by the 1999 Second Protocol to the 1954 Hague Convention for the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict in order to protect the cultural heritage of the greatest importance for humanity much more effectively. To this end, the immunity of cultural property under enhanced protection was ensured without regard for the principle of military necessity, individual criminal responsibility for the crimes against cultural heritage was established and an appropriate institutional and financial framework was set up under the 1999 Second Protocol.

This paper aims to provide a comprehensive analysis of the enhanced protection system in terms of its significance for both cultural heritage law and IHL developments, as well as its effectiveness. It also examines the obstacles to the spread of the 1999 Second Protocol and the enhanced protection itself. It is argued that a much more integrated approach to the cultural property protection in time of armed conflict and in peacetime is required; in particular the synchronization of different measures existing under the UNESCO's conventions and the simplification of procedures would be beneficial. The widespread ratification of the 1999 Second Protocol would help to reduce collateral damages and intentional destruction of cultural heritage regardless of the character of conflict and the status of the parties to the conflict. It could also contribute to the IHL development in terms of gradually moving away from the principle of military necessity.

Słowa kluczowe: ochrona wzmocniona dóbr kultury, konflikt zbrojny, Drugi Protokół do Konwencji haskiej z 1954 r. o ochronie dóbr kulturalnych w razie konfliktu zbrojnego z 1999 r.

Key words: the enhanced protection of cultural property, armed conflict, 1999 Second Protocol to the 1954 Hague Convention for the Protection of Cultural Property