

*Михајло Вучић<sup>1</sup>  
Марко Новаковић<sup>2</sup>*

## **ИМПЛЕМЕНТАЦИЈА ЕВРОПСКОГ ПРАВНОГ ОКВИРА У ОБЛАСТИ НЕЗАКОНИТЕ ТРГОВИНЕ КУЛТУРНИМ ДОБРИМА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ**

### ***Сажетак***

*Незаконита трговина културним добрима представља глобалну претњу културном наслеђу и јавном интересу, при чему Западни Балкан, укључујући Србију, остаје значајан транзитни и изворни регион у овом криминалном ланцу. Овај рад истражује правни и институционални оквир борбе против незаконите трговине културним добрима у Србији, са освртом на усаглашеност са правним тековинама Европске уније. Анализом релевантних ЕУ уредби и директива, као и извештаја Европске комисије, рад указује на степен усаглашености српског законодавства и изазове у имплементацији – нарочито у контексту организованог криминала, институционалних капацитета, као и различитих правних режима на територији Косова и Метохије. Посебна пажња посвећена је превентивним мерама, успостављању регистра културних добара, потреби за већом свешћу јавности и сарадњи међу органима, као и мултилатералним механизмима у региону. Аутори наглашавају да је ефикасна борба условљена не само законодавним усклађивањем, већ и оперативном сарадњом царинских, полицијских и правосудних органа, као и културних институција. Рад закључује да је унапређење сарадње на Западном Балкану у овој области могуће и пожељно, али захтева решавање дубљих структурних и политичких изазова. Иако је Србија значајно унапредила нормативни оквир, остају проблеми у пракси, који отежавају санкционисање и превенцију незаконитих активности, посебно у погледу повраћаја добара, идентификације имовине и кривичног гоњења.*

**Кључне речи:** *културна добра, незаконита трговина, Србија, Европска унија, културна политика.*

<sup>1</sup> Институт за међународну политику и привреду, Београд, Србија, mihajlo@diplomacy.bg.ac.rs

<sup>2</sup> Институт за међународну политику и привреду, Београд, Србија, marko@diplomacy.bg.ac.rs

## УВОД

Предмет незаконите трговине културним добрима најчешће су уметничка дела, антиквитети, предмети са археолошких налазишта, вредности које спадају у културно наслеђе неке државе и похрањују се у музејима, галеријама и другим установама и објектима културе. Незаконита трговина овом врстом добара најчешће је посао организованог криминала, јер је то делатност изузетно уносна и захтева ланац активности који почиње на лицу места радњама крађе, разбојништва и других облика незаконитог присвајања, преко пребацивања културних добара у иностранство (кријумчарења) у циљу продаје и стицања незаконите имовинске користи, па до повезаних радњи, попут прања новца и финансирања других безбедносно опасних и незаконитих активности.<sup>3</sup> У литератури се истиче да је трговина украденим културним добрима „трећа најпрофитабилнија незаконита делатност, одмах после трговине дрогом и оружјем” (Charney, 2009: 5). У овом послу укључен је огроман новац, који се мери милијардама евра, а та зарада касније може да се усмери на финансирање међународног организованог криминала и тероризма, што даље компликује целу ситуацију.

Борба против организоване и незаконите трговине културним добрима захтева појачан ниво сарадње између различитих органа и агенција државне управе, невладиних организација и стручњака у области заштите културних добара (Ristanović, 2023). Нагласак овог рада је на питању како законодавство у Републици Србији нормира ту сарадњу, а имајући у виду да је порекло тог законодавства у правном наслеђу Европске уније. У том оквиру приступног процеса, Република Србија је мењала своје законодавство, преузимајући прописе ЕУ и подешавајући их према својим унутрашњим потребама где је то било могуће, у неколико кључних области јавних политика. То су области слободног кретања робе, правде и безбедности, културне политике, царинске политике и спољне и безбедносне политике. Имајући у виду наведено, рад полази од основне хипотезе да заједничко порекло наведених прописа и политика која потиче од европског схватања јавног интереса

<sup>3</sup> У питању је разграната и сложена мрежа која се простире „од извора до тржишта”, којој понекад степен организације не мора бити изразито висок, али се све поједине радње у оквиру кривичног дела врше са истим циљем – да се оствари незаконита добит од отуђења културног добра из државе порекла; види Peter B. Campbell, “The Illicit Antiquities Trade as a Transnational Criminal Network: Characterizing and Anticipating Trafficking of Cultural Heritage”, *International Journal of Cultural Property*, Volume 20, Issue 2, May 2013, pp. 113 – 153.

заштите културних добара,<sup>4</sup> подстичу сарадњу у региону на плану сузбијања незаконите трговине, али и да истовремено стварају заједничке проблеме, с обзиром на недостатак капацитета и свести државних органа и ширег друштва о значају културних добара.

Почетна хипотеза доказује се употребом анализе садржаја правних прописа Републике Србије и ЕУ у области заштите културних добара, анализом садржаја и институционалном анализом капацитета Републике Србије да имплементира постојеће прописе, као и критичком методом указивања на постојеће пропусте, односно прескриптивном методом у виду давања извесних препорука за побољшање постојећег стања.

Структура рада поставља неколико поглавља, која се крећу од општих ка посебнијим питањима. Први део рада посвећен је анализи постојећих европских прописа који чине део правног наслеђа ЕУ у области заштите културних добара, како би се идентификовали релевантни прописи о незаконитој трговини културним добрима и указало на европско схватање јавног интереса за правну заштиту културних добара. С обзиром да је Србија на приступном путу ка ЕУ, и у великој мери је већ усагласила своје законодавство са европским, даља анализа ће поредити унутрашње прописе ове државе са европским мерама и мерити степен имплементације, како би утврдила да ли се и у којој мери они поклапају. Коначно, у трећем делу рада, поставиће се питање примене постојећих прописа у пракси у неколико повезаних области јавних политика које су већ поменуте. Извештаји Европске комисије, анализе примене прописа за домаће потребе и већ постојећи научни радови у овој области биће анализирани, да би се утврдило који проблеми у пракси постоје.

## MEPE EY

Као што смо већ поменули, не само Србија, већ све државе на такозваном Западном Балкану, интензивно и константно усклађују своје законодавство са европским правним тековинама у области заштите културних добара. Наша анализа у овом делу рада заснива се на неколико најрелевантнијих прав-

<sup>4</sup> Како наводи Бранко Ракић, тај осећај јавног интереса део је самосвести грађанина, која не зависи од конкретног чланства у организацији попут ЕУ, већ је последица развијене грађанске и либералне свести о људском праву на уживање у културном добру, као човековој природи урођеном праву: „Својствено је цивилизованом човеку да осети повређеност због деградирања и девастирања неког културног добра или због неког другог облика ускраћивања могућности уживања у њему“, Rakić, B. (). *Kulturno nasleđe – pravo, identitet i dostojanstvo. Sociološki pregled*, vol. LIV, br. 4. стр. 1211.

них аката ЕУ који се баве незаконитом трговином културним добрима<sup>5</sup>.

Први акт у том смислу је Уредба Савета број 116/2009, усвојена 18. децембра 2008, која регулише извоз 15 категорија културних добара (Council Regulation (EC) No 116/2009). Категорије се разликују по старости и финансијској вредности добра. Задатак Уредбе је био да створи јединствени правни режим контроле извоза ових добара изван ЕУ. Подсетимо на овом месту да је јануара 1993. године створено јединствено унутрашње тржиште Уније, које је олакшало кретање и извоз и самих културних добара, што је у пракси могло довести до неконтролисаног губљења културног наслеђа држава чланица. Уредба је требало да помири начело слободног кретања робе са потребом држава чланица да заштите своје национално благо. Механизам правне заштите је дозвола за извоз коју издају царински органи државе чланице.

ЕУ се поново бавила датом темом неких пет година касније, када је 15. маја 2014. године усвојена Директива Европског парламента и Савета 2014/60/EU о повраћају културних добара која су противзаконито однета са територије државе чланице (Directive 2014/60/EU). Директива регулише правни поступак повраћаја и налаже сарадњу између органа држава чланица ЕУ. Директива је заправо унапређена верзија раније Директиве Савета из 1993. године, настале непосредно након ступања на снагу Уговора из Мадрида (Council Directive 93/7/EEC). Измене нису, међутим, занемарљиве. Најважније се односе на саму дефиницију појма културног добра, продужење временског рока за отпочињање поступка повраћаја и доказе које лице које има у притежању културно добро мора да поднесе да би се признало како је са дужном пажњом поступало у тренутку стицања културног добра, јер од тога зависи да ли ће му након повраћаја бити исплаћена новчана накнада. Интересантна је даља судбина Директиве у имплементацији од стране држава чланица. На основу члана 21. Директиве, Европска комисија је 2014. године основала групу експерата за повраћај културних добара (ЕГ). Група је замишљена као нека врста платформе за размену искустава и добре праксе у примени Директиве. Експертска група је у свом раду користила информациони систем унутрашњег тржишта, специфичан инструмент створен са идејом да олакша управну сарадњу, консултације и размену информација између органа власти држава чланица (Regulation No. 1024/2012). Сарадња ЕГ са Комисијом у имплементацији информационог система за специфичне потребе повраћаја културних добара је у литератури оцењена као успешна

<sup>5</sup> За општи преглед нормативе ЕУ у овој области видети: Вишња Ранђеловић, „Сузбијање незаконите трговине културним добрима у праву Европске уније”, у: *Usklađivanje pravnog sistema Srbije sa standardima EU*, Pravni fakultet Univerziteta u Kragujevcu, 2024, str. 391-408.

(Górka, 2016: 30). Комисија је у тој сарадњи припремала правне акте, а ЕГ је давала сагласност на облике, сценарије и специфична питања која су се постављала у деловању информационог система. Државе чланице су прискочиле у помоћ овој двостраној сарадњи тако што су формирале сопствене надлежне органе за повраћај културних добара. У суштини, правна је обавеза сваке државе чланице и државе кандидата која имплементира Директиву да створи надлежно тело које игра улогу координатора обраде информација и захтева за повраћај културних добара у оквиру информационог система. Све државе чланице су досада испуниле дату обавезу.

Следећи акт вредан помена је Уредба Европског парламента и Савета од 17. априла 2019. године о увозу културних добара (Regulation (EU) 2019/880). Дотадашња идеја заштите самих држава чланица од незаконите трговине њиховог културног наслеђа сада је проширена и на подручја изван територије Уније. Идеја је да се заштити културно наслеђе од незаконите трговине, уништења и нестанка културних добара на што ширем, потенцијално и глобалном нивоу.<sup>6</sup> Уредба практично усваја заједничка правила за трговину културним добрима, која воде порекло из држава које нису чланице ЕУ. У питању је врло амбициозно правно прегнуће које у пракси наилази неретко на препреке, због недовољно јасних одредби и тешко савладивих захтева које поставља пред трговце културним добрима.<sup>7</sup>

На крају, треба рећи и неколико реченица о пратећој Уредби Комисије ЕУ на претходно описану Уредбу из 2019. Уредба усвојена 24. јуна 2021. године усваја детаљна правила за имплементацију одређених делова Уредбе из 2019, као што су похрањивање, привремен пријем културних добара, правила

<sup>6</sup> Идеја је заживела због у то време све интензивније појаве кријумчарених културних добара на европским тржиштима из држава захваћених оружаном сукобом; види више код: Маја R.J. Dehouck, "Balancing Markets, Morals and Law: The Fight to Regulate Illicit Trafficking in Cultural Goods and the EU Regulation on the Import of Cultural Goods", *Art Antiquity & Law*, no. 24, 2019, p.1.

<sup>7</sup> Истакнути трговац културним добрима, Пјер Валентин (Pierre Valentin) је у добро образложеном посту на сајту познате адвокатске канцеларије Филдфишер (Fieldfisher) недавно писао из угла практичних проблема о томе како су нереална очекивања Комисије да ће експерти аукцијских кућа моћи да увек поднесу обавезујућа писана мишљења о пореклу добара, у своје име и под кривичном и материјалном одговорношћу, иако су то досада чинили сами запослени. Иако Уредба предвиђа изузетке од ове обавезе у појединим случајевима када не може поуздано да се утврди држава у којој је добро настало, или је откривено, и даље је увозник у обавези да покаже валидну дозволу из државе у којој се добро налазило током последњих минимум пет година. Pierre Valentin, "EU Regulation 2019/880 on the importation of cultural goods – The EU Commission Q&A", *Insights*, 4.4.2025, <https://www.fieldfisher.com/en/insights/eu-regulation-2019-880-on-the-importation-of-cultural-goods-the-eu-commission-q-a>, 8.5.2025.

поступка обраде захтева за издавање увозних дозвола и пратеће документације која треба да докаже законито порекло у оквиру захтева за увозну дозволу, као и у изјави увозника (Regulation (EU) 2021/1079). Пратећа Уредба доноси изузетке од строгих правила Уредбе из 2019, вероватно донекле бар подстакнута критикама које смо навели. Изузеци се односе на олакшану документацију за одређене категорије добара наведених у Анексу Уредбе. Поред тога, прецизирана су правила поступка за издавање увозних дозвола и изјава увозника. Најважнија новина, како је истакнуто у теорији, је електронски систем за увоз културних добара, који треба да олакша посао царинским званичницима (Giardini, 2021:190). Европске царинске управе су дужне да почну са пуном употребом електронског система најкасније до 28. јуна 2025. године. У вези са тим, оправдано је поставити питање како ће државе чланице моћи да процесуирају на хиљаде потенцијално незаконитих покушаја увоза на територију ЕУ, када су досада и са извозом добара са територије ЕУ имале много проблема. Правилна обука цариника и повећање људских и материјалних ресурса царинских управа су неопходне ставке у процесу остваривања циљева Уредбе, поготово имајући у виду кратке рокове за обраду захтева за увоз. Надлежни орган има на основу члана 4(6) Уредбе само 21 дан да обради захтеве за додатним информацијама. Када подносилац захтева достави тражене информације (рок је ту 40 дана), надлежни орган мора да донесе одлуку у року од 90 дана. Царински органи мораће да се брзо одлуче да ли да захтевају личне провере добра или нову документацију. Наравно, битна је и координација са другим заинтересованим државним органима: „Све зависи од брзине и ефикасности електронског система, који обезбеђује брзу и ефикасну комуникацију између разних органа управе” (Giardini, 2021:190).

## **ИНСТИТУЦИОНАЛНА И НОРМАТИВНА ИМПЛЕМЕНТАЦИЈА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ**

Република Србија је досада на свом путу европске интеграције имплементирала највећи део обавеза у погледу заштите културних добара, а посебан напредак је остварен у последње четири године, што се може утврдити поређењем извештаја Комисије из 2020. (Serbia 2020 Report, 2020), односно 2024. године (Serbia 2024 Report, 2024).

У области културне политике, Србија је у посматраном периоду радила на имплементацији стратешких приоритета за развој културе који су усвојени у Закључку Владе Србије од 21. јануара 2021. године (Zaključak Vlade Republike Srbije 05 broj: 6-213/2021-1). Од 2022. године су у току пре-



говори између Владе и организација цивилног друштва око усвајања нове Стратегије културног развоја; међутим, није се стигло даље од Нацрта. Стратегија би требало да важи до 2029. (Nacrt, 2025). Што се тиче ширих међународних обавеза, Србија је наставила са имплементацијом Конвенције УНЕСКО-а на свим нивоима власти, од републичке до локалних, и у пуном капацитету учествује у програму „Креативна Европа”.<sup>8</sup>

У области царинске политике, постигнути су опипљиви успеси и највећи део царинског законодавства је усклађен са европским правним тековинама. Србија је потписница Уговора о заједничком транзиту,<sup>9</sup> и до сада је успела да уђе у пету фазу имплементације, као и Регионалне пан-евро-медитеранске конвенције о правилима порекла робе (Zakon o potvrđivanju regionalne konvencije o pan-evro-mediteranskim preferencijalnim pravilima o poreklu, 2013). У питању су важна заједничка правила о кретању робе, која олакшавају сарадњу царинских управа на пољу сузбијања незаконите трговине културним добрима. Комисија ЕУ оцењује у Извештају из 2024. да је Србија до сада редовно усклађивала номенклатуру царинске тарифе са комбинованом номенклатуром Европске уније. Србија испуњава и обавезе на основу Споразума о слободној трговини у Централној Европи (ЦЕФТА), који предвиђа у члану 25. и Анексу III Додатног протокола бр. 5 такозване „Овлашћене привредне оператере” као инструмент олакшања међусобне трговине држава чланица Споразума (Zakon o potvrđivanju Sporazuma o izmeni i pristupanju sporazumu o slobodnoj trgovini u Centralnoj Evropi - CEFTA 2006, 2007), изузетно важан за царинску сарадњу држава у региону. Светска царинска организација је прва препоручила овај инструмент као једну врсту партнерског односа између царине и пословне заједнице, у циљу брже, јефтиније и ефикасније међународне трговине. Различити привредни оператери су овлашћени од стране Владе РС (њих 57 укупно), али Комисија примећује

<sup>8</sup> Креативна Европа је програм ЕУ за подршку секторима у култури и медијима. Програм се састоји од два подпрограма: Култура - за промоцију сектора културе и Медиа Програм - за подршку аудиовизуелном сектору. Креативна Европа, са буџетом од 1,46 милијарди евра подржава европски културни и креативни сектор који обезбеђује финансирање за 2.500 уметника и културних професионалаца, 2.000 биоскопа, 800 филмова, 4.500 превода књига и финансијске гаранције у износу до 750 милиона евра за мала предузећа која су активна у сектору. Србија испуњава услове за финансијску подршку целог програма, извор: <https://www.euzatebe.rs/rs/eu-programi/kreativna-evropa>, 9.5.2025.

<sup>9</sup> Конвенција је створила поступак заједничког транзита за кретање робе између држава чланица ЕУ, држава чланица Европске зоне слободне трговине (Исланд, Норвешка, Лихтенштајн и Швајцарска), Турске, Северне Македоније, Србије, Уједињеног Краљевства, Украјине и Грузије. Правила поступка су идентична правилима слободног кретања робе у самој ЕУ, Decision 87/415/EEC - conclusion of a common transit procedure convention.

у Извештају из 2024. како овлашћени оператери често немају довољно капацитета да испуне своје преузете обавезе, те се очекује од Владе Србије да у партнерству са њима преузме већи део ризика од неуспеха у пословању оператора. У складу са Царинским закоником ЕУ, од Србије се очекује и да редовно врши анализу ризика пре увоза и пре извоза културних добара.

С обзиром да је „кријумчарење и незаконита трговина културним добрима сложен локални и међународни проблем, који по својој природи спада у дефиницију организованог привредног криминала” (Regulation (EU) No 952/2013), следећи део ове анализе бавиће се имплементацијом европске правне тековине у области организованог криминала у Републици Србији. Комисија ЕУ оцењује да је у Србији недовршен посао уједначавања правног оквира борбе против организованог криминала са европским законодавством (Кораћ, 2011: 415). Такође је недовршен и институционални оквир. Канцеларија јавног тужиоца за борбу против организованог криминала и Посебно тужилаштво за сајбер-криминал немају довољно људских, материјалних и техничких ресурса да би извршавали постављене задатке. Полицијске управе нису довољно увезане и немају приступ заједничким базама података, што доводи до застоја у раду и дуплирања послова. Такође, полицијска управа за организовани криминал не ужива довољну независност у раду од Министарства унутрашњих послова, током предистражне и истражне фазе кривичног поступка, иако Закон о кривичном поступку предвиђа да полиција рачуне полаже само јавном тужиоцу. Комисија предлаже у том смеру одређене измене Закона о организацији и надлежности државних органа за сузбијање организованог криминала, тероризма и корупције, како би се ојачао институционални оквир.

Комисија ЕУ примећује да Србија није до сада на ваљан начин анализирала улогу и праксу безбедносних служби у истрагама озбиљних и организованих кривичних дела. Постојећи Закон о кривичном поступку дозвољава тајно пресретање комуникација и Безбедносно-информативној и Војно-безбедносној агенцији. Није јасно да ли је то у складу са стандардима ЕУ и потребне су даље анализе. Став је Комисије да улогу безбедносних служби у кривичним поступцима треба у потпуности искључити или ограничити на изузетне случајеве, у којима је пресретање комуникација неопходно у склопу прикупљања доказа. Јасно треба разграничити поље надлежности и начин поступања органа надлежних за вођење кривичног поступка и безбедносних органа.

Наравно, ово су све општа питања недостатака правног оквира борбе против организованог криминала у Србији, али се непосредно односе и на сузбијање незаконите трговине културним добрима. Оно што је видљиво у пракси је да овај недостатни општи оквир утиче на релативно мали број пресуда за кривична дела која спадају у организовани криминал (Stanković &



Оташевић, 2024). Подаци за 2023. годину показују да је у значајном порасту број лица која су оптужена за организовани криминал (251, у поређењу са подацима за 2022, када је 132 лица оптужено), али је зато смањен број лица која су осуђена или против којих је вођен истражни поступак. Године 2023. је донето 189 правоснажних пресуда (исти број као 2022), док је број нових истрага остао приближно исти (29 у 2023. у односу на 31 из 2022).

Србија има развијену и квалитетну сарадњу са европским и међународним полицијским и правосудним агенцијама (ЕВРОПОЛ, ЕВРОЦАСТ, ИНТЕРПОЛ итд), тако да се истраге уз њихову помоћ воде против многих лица осумњичених за дела тешког и организованог криминала, као и генерално праћења тих група. Такође је и обавештајна сарадња на високом нивоу: чак 10.098 порука је размењено преко платформе обавештајне сарадње СИЕНА током 2023. године, а Србија је и чланица Мултидисциплинарне платформе за криминалне претње.<sup>10</sup> Добро је познато и широј јавности да је проактивно прикупљање обавештајних података пресретањем, пре свега дигиталне комуникације великих криминалних организованих група, довело до масовних хапшења и покретања поступака који могу да резултирају великим успесима у борби против организованог криминала. Међутим, у области борбе против незаконите трговине културним добрима, нису постигнути ни изблиза слични резултати.

Питање је колико су адекватни људски, финансијски и технички ресурси уложени у контролу српске границе (провере прелаза, надгледање границе и опрема за откривање фалсификованих исправа), као и у инфраструктуру на самим граничним прелазима, у складу са Шенгенским критеријумима Европске уније. Не постоји никакав координациони центар на републичком нивоу који би се бавио овим активностима. Србија тренутно не улаже довољно напора како би се све заинтересоване стране уклопиле у интегрисано управљање границом и постигле довољну интероперабилност са информационим системима за управљање границом ЕУ. Без таквих напора и резултата који би следили,

<sup>10</sup> Европска мултидисциплинарна платформа за криминалне претње (ЕМРАСТ) је безбедносна иницијатива коју су покренуле државе чланице ЕУ, како би се препознале претње од тешког и организованог међународног криминала, утврдила листа приоритета претњи и усагласили ваљани одговори на дате претње. Године 2021. Савет ЕУ је усвојио закључке о трајном наставку сарадње држава чланица (Европски политички циклус), којом је Платформа из повремене координације прерасла у стални механизам сарадње; види Council conclusions on the permanent continuation of the EU Policy Cycle for organised and serious international crime: ЕМРАСТ 2022 + - Council Conclusions (9 March 2023), доступно на: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7100-2023-INIT/en/pdf>, 12.5.2025. Отада је Платформа успоставила редовне четворогодишње циклусе сарадње. Све ЕУ институције, органи и агенције (ЕВРОПОЛ, ФРОНТЕКС, ЕВРОЦАСТ, ЦЕПОЛ, ОЛАФ, итд) подржавају сарадњу, а укључене су и треће државе, међународне организације, као и други јавни и приватни партнери.

упитно је колико ефикасна може да буде борба против незаконите трговине културним добрима, која се у суштини своди на незаконит прелазак границе, односно кријумчарење, у смислу изношења културног блага из земље. Чини се да се у том смислу пропушта добра прилика да се награди иначе сјајна сарадња граничне полиције и царинских органа на самим граничним прелазима, барем по оценама Комисије ЕУ (Serbia 2024 Report).

Размена информација кроз заједнички приступ базама података и формализован и безбедан систем размене информација је основа Шенгенског система. Тај концепт „Интегрисаног управљања границом” (Guidelines for Integrated Border Management in European Commission External Cooperation, 2010) обавезује и Србију на путу ка ЕУ, и почео је да се делимично остварује у пракси. Јасно је да сарадња на размени информација поспешује борбу против незаконите трговине културним добрима, а нарочито могућност повраћаја незаконито извезених добара. Раније је истакнуто у теорији како „сарадња и размена информација између надлежних органа, поготово полицијских и царинских органа са јавним тужилаштвом, министарствима културе и правде... може да се оствари путем изградње заједничких капацитета и додатне специјализације у тако мултидисциплинарној области” као што је борба против незаконите трговине културним добрима (Pavićević & Vučić, 2020: 221). Србија је 2023. године усвојила Стратегију (Strategija integrisanog upravljanja granicom u Republici Srbiji za period 2022-2027. godine, 2022), као и Акциони план за интегрисано управљање границом; први извештаји о имплементацији ових докумената су усвојени током 2023-2024.

Акциони план за приступање Србије Шенгенској зони је усвојен јула 2023. године у оквиру Акционог плана за Поглавље 24 (Акциони план за Поглавље 24, 2023). На основу Конвенције о полицијској сарадњи у Југоисточној Европи, Министарство унутрашњих послова је успоставило сарадњу са свим суседним земљама.<sup>11</sup> Заједничке патроле се тренутно спроводе са Ма-

<sup>11</sup> Конвенција је усвојена 5. маја 2006. године и плод је жеље земаља Југоисточне Европе да се позабаве тешким и организованим прекограничним криминалом на свеобухватан и делотворан начин, као и да ускладе своје стандарде у поступању полиције са стандардима ЕУ и земаља Шенгенског простора. Конвенција је потписана у Бечу, а ступила је на снагу 10. октобра 2007. године. Србија је држава оснивач. Конвенција предвиђа различите моделе истражних радњи, који се заснивају на доброј пракси ЕУ, попут заједничких анализа претњи, официра за везу, потера, заштите сведока, прекограничног надзора, контролисане испоруке, тајних иследника за истрагу злочина и спречавање кривичних дела, преноса и обраде ДНК профила и другог материјала за препознавање, техничких мера за олакшавање прекограничне сарадње, претраге границе, мешовитих аналитичких радних група, заједничких истражних тимова, мешовитих патрола дуж државних граница и сарадње у заједничким центрима; <https://www.pccseesecretariat.si/index.php?item=9&page=static>, 12.5.2025.

ђарском, Северном Македонијом и Румунијом. На привременим заједничким прелазима на административној линији са Косовом и Метохијом такође се предузимају сличне мере, макар тамо где прелази функционишу. У тренутку писања овог текста активна су два прелаза (Мердаре и Мутивода). Србија има проблема око сарадње са привременом администрацијом на територији своје јужне покрајине и нерешеним статусним питањем незаконито проглашене независности. ЕУ захтева од Србије да успостави пун режим интегрисаног управљања границом према Косову и Метохији, и у том циљу је једном већ суспендовала приступне фондове намењене у ту сврху (2018. године). Србији се налаже и да хитно затвори све алтернативне путне правце и неформалне прелазе, како би се комплетан саобраћај са покрајином (и робе и људи) преусмерио на званичне прелазе.

### **ИМПЛЕМЕНТАЦИЈА У ПРАВНОМ РЕЖИМУ ПОКРАЈИНЕ КОСОВО И МЕТОХИЈА**

Једнострано и противно међународном и унутрашњем праву, проглашена сецесија Косова и Метохије (КиМ) од Републике Србије, представља специфичан изазов правилној имплементацији правних прописа ЕУ у области борбе против незаконите трговине културним добрима. На територији јужне српске покрајине владају нешто другачији правни прописи о заштити културних добара, као што ћемо видети, а неизвесно је да ли ће и када бити постигнут коначни и обавезујући споразум о статусу КиМ, који би можда и решио те разлике које имају потенцијал за евентуалне неспоразуме, па чак и сукобе (Vučić & Đukanović, 2024).

Катастарска агенција је регистровала земљу која припада Манастиру Дечани, и на тај начин коначно имплементирала одлуку Уставног суда од 2016. године. Међутим, односи између Српске православне цркве и приштинских власти и даље остају на ниском нивоу (Medojević & Milosavljević, 2022). На територији покрајине функционише Савет за надзор и имплементацију, који олакшава решавање спорова о примени Закона о посебно заштићеним зонама (Law No. 03/L-039, 2008); прошле године је одржан први састанак овог тела, и то ванредни. Као и у сличним примерима, дуго је времена требало да Савет уопште проради, а неопходно је, ради заштите културне баштине СПЦ, да се редовни састанци одржавају без прекида. Тако Споразум о Посебно заштићеној зони „Дечани” остаје непримењен (OSCE Mission in Kosovo, 2022: 82). Такође, није усвојен ни Закон о културној баштини.

Као и у случају Републике Србије, правни оквир за борбу против организованог криминала је начелно усклађен са европским правним тековинама (Kosovo\* 2024 Report, 2024). Стратешки оквир за борбу против организованог криминала је успостављен у нормативи, али остаје питање свакодневне примене. У том циљу су Одељење за финансијске истраге и Полиција Косова припремили смернице за класификацију финансирања тероризма, али у Скупштини Косова нису прошле предложене измене и допуне Закона о прању новца и финансирању тероризма, које би у потпуности ускладили читав механизам са правом ЕУ. У тренутку писања овог текста, није извесно да ли ће се те измене и допуне усвојити у кратком року. Закон о регистрацији бенефицираног власништва је усвојен у новембру 2023, али још увек није оформљен регистар (Law No. 08/L-265, 2024). Закон о проширеним овлашћењима у процесу одузимања имовине даје додатна овлашћења тужиоцима да одузму имовину која је стечена вршењем кривичних дела (Law No. 04/L-140). Упитно је колико се далеко може доћи у овој врсти поступка и да ли је реално да се осуђеним лицима имовина заиста и одузме. Превентивне мере остају најбоље решење у борби против ове врсте организованог криминала. Законски оквир превентивних мера на територији КиМ је, према оценама Комисије ЕУ, задовољавајући (Kosovo\* 2024 Report, 2024), али питање је да ли приштинске власти имају капацитета да спроведу прописе на терену.

У области културне политике, приштинске власти до сада нису ништа урадиле на пољу усвајања стратегије културе, осим Закона о уметности и култури, који поставља основна начела културне политике и прописује услове за примену тих начела (Law No. 08/L-245, 2024). Законом се прописују минимални услови у поступању установа уметности и културе и постављају основна правила за оснивање, организацију, финансирање, управљање и функционисање јавних институција у овој области.

У области царинске политике, недавно је (у марту 2024. године) усвојен Закон о царинама и акцизама (KUV-08/L-247-KOD, 2024), у потпуности усаглашен са Закоником о царинама ЕУ. Већ описани статусни проблеми самопроглашене државе је спречавају да постане посматрач у Конвенцији о заједничком транзиту, тако да ту имамо чест случај размимоилажења прописа у остатку Србије и на територији покрајине. Са друге стране, приштинске власти примењују Пан-евро-медитеранску конвенцију о правилима порекла робе. Царине на територији покрајине систематски размењују податке о прекограничном кретању робе са свим осталим царинским органима земаља Западног Балкана, што може да буде корисно за спречавање организованог прекограничног шверца културних добара. Косовски царински ор-

гани узимају учешћа у Царинском програму ЕУ,<sup>12</sup> и у различитим органима Светске трговинске организације. Такође, напредак је видљив и у поступцима пријема на рад нових чиновника, где се често расписују конкурси засновани на вредносним критеријумима и транспарентним процедурама, док су напредовање и распоређивање побољшани у односу на раније извештаје Комисије ЕУ (Kosovo\* 2024 Report, 2024). Декларације о имовини су постале обавезујуће јавне исправе које издају цариници, а цео процес надгледа Агенција за борбу против корупције приштинских власти (Kosovo\* 2024 Report, 2024). Средњорочни стратешки план царинских органа у Приштини за период 2024-2028. је ступио на снагу (National Programme for European Integration 2024-2028, 2024), а у међувремену је сачињен и коначни Извештај о средњерочном плану за период 2019-2023. (National Programme for European Integration 2024-2028, 2024). Европска комисија у свом последњем извештају уочава да на територији КиМ мањка стручних цариника, те да је опремљеност царинских органа неадекватна и не одговара међународним стандардима (Kosovo\* 2024 Report, 2024), и то у већој мери него у остатку Србије.

## **ПРАКТИЧНИ ПРОБЛЕМИ ИМПЛЕМЕНТАЦИЈЕ**

Уопштено говорећи, правни и институционални капацитети Републике Србије суочавају се са неколико проблема, који се могу разврстати на следећи начин: 1) недостатак квалификованог особља у државним органима надлежним за борбу против незаконите трговине културним добрима, поготово у полицијским управама за борбу против организованог криминала; 2) недовољни технички капацитети царинских органа за откривање и регистравање кријумчарених културних добара; 3) непостојање једне јединствене, на републичком нивоу вођене базе података о културним добрима, постоје-

<sup>12</sup> Царински програм подржава развој и деловање централних информационих система за царине у ЕУ, као и делотворну сарадњу између царинских власти држава чланица ЕУ. Програм помаже царинским властима да савладају све обимније трговинске размене и настајуће технологије и трендове, као што је е-трговина и блокчејн (Blockchain). Омогућена је боља реакција на безбедносне претње и доприноси се финансијским и привредним интересима саме ЕУ и држава чланица. У периоду 2021-2027, програм је располагао средствима у износу од 950 милиона евра. Европска комисија је надлежна за имплементацију програма и непосредно управља свим активностима. У раду јој помаже Комитет царинског програма, који сачињавају делегати из сваке државе чланице ЕУ. Све активности у оквиру програма морају да буду усклађене са циљевима и приоритетима прописаним у правилима програма и вишегодишњем плану рада чији је текст доступан на сајту Комисије:

[https://taxation-customs.ec.europa.eu/document/download/bf00c70a-df7f-475f-a6ab-6194b3b89efb\\_en?filename=C\\_2023\\_725\\_F1\\_ANNEX\\_EN\\_V3\\_P1\\_2488449.pdf](https://taxation-customs.ec.europa.eu/document/download/bf00c70a-df7f-475f-a6ab-6194b3b89efb_en?filename=C_2023_725_F1_ANNEX_EN_V3_P1_2488449.pdf), 13.5.2025.

ћим и недостајућим; 4) недостатак нових метода истраживања и вођења евиденције о колекцијама на тржиштима уметнина и на локацијама од културног значаја (Krstić, 2023: 109); 5) разликовање правног система који важи на територији Косова и Метохије у односу на остатак Србије, слаба сарадња између надлежних органа централних власти у Београду и Приштини због нерешених статусних питања, као и немогућност Косова да постане члан битних међународних организација у овој области; 6) непотпуна усаглашеност законодавства са европским правним тековинама, што у неким случајевима доводи до примене нижих стандарда заштите културних добара.

Са друге стране, као што је већ донекле напоменуто, трговина културним добрима путем интернета и друштвених мрежа компликује ионако сложену слику, и ствара додатне прилике за ловце у мутном да створе незакониту добит осиромашењем културног наслеђа Републике Србије.<sup>13</sup> Питање је колико је свест грађана присутна о овом проблему, и такво питање заслужује одговор на основу неког будућег научног истраживања. Један од аутора овог текста је као консултант на пројектима Комисије ЕУ у области заштите културних добара имао прилику да разговара са званичницима из полиције, тужилаштва и других установа задужених за борбу против организованог криминала, и може слободно рећи да чак и међу тим професионалцима свест о значају проблема у овој области није нарочито висока, те је тешко очекивати много бољу ситуацију код обичних грађана. Такође је важно испитати и сарадњу држава региона на плану борбе против незаконите трговине културним добрима (Тућић, 2021), али видимо већ на овом малом примеру да је сарадња између различитих правних система на Западном Балкану често оптерећена другим питањима, попут статусног питања КиМ у случају Републике Србије. Показали смо и да је интерна сарадња у Републици Србији, између надлежних органа попут полиције, царине итд, такође проблематична.

Може се поставити и питање сарадње културних установа са правосудним на овом плану. Видели смо да је број кривичних поступака који се воде у овој области прилично мали. Сигурно је да постоји више разлога за тако нешто, али нам се чини да установе културе морају да буду проактивне и редовно извештавају полицију о злочинима против културних добара.

<sup>13</sup> Европска унија је у оквиру пројекта ЕНИГМА, вредног 4 милиона евра, поставила себи задатак да постигне одличне резултате у борби против незаконите трговине културним добрима на дигиталним платформама. Механизми ЕНИГМЕ су дизајнирани тако да омогуће заинтересованим странама боље разумевање сложености проблема и јачу сарадњу кроз повезивање база података разних државних органа и организација цивилног друштва; види више код Petros Patias, Charalampos Georgiadis, *Fighting Illicit Trafficking of Cultural Goods—The ENIGMA Project*, Remote Sens, No. 15, 2023, 15, p. 2579.



Аутори су у разговорима са културним делатницима увидели да често пријаве изостају из разлога што у установама културе или на налазиштима нема валидне документације о несталим културним добрима. Ипак, кривични поступци су крајње средство, и превентива би морала да преузме водећу улогу у борби против незаконите трговине. Модернизација наших установа културе (музеја, библиотека...), која би појачала механизме заштите од крађе културних добара свакако је најпрече решење. Опет се ту враћамо на проблем друштвене свести о размерама овог проблема: Где су кампање и пројекти за подизање свести становништва о проблемима и да ли би новац могао да се пронађе за дате потребе?

Незаконита ископавања су највећи проблем. Ископавања су не приметна за јавност, све док се добра не појаве на међународном тржишту. Ископавања се врше непосредно на налазиштима и нико за ископана добра ни не зна да постоје пре него што се изваде из земље; не постоји никаква званична документација о тим добрима, нити се она воде у регистрима украдених добара (Рајићевић & Вићић, 2020: 221). Пошто их нико не тражи, добра се продају неконтролисано на тржишту, а стицаоци поступају савесно приликом куповине, јер плаћају пуну цену на аукцијама. Да би се такав процес спречио, најпре треба утврдити порекло добра, идентификовати га и прецизно лоцирати. Светска царинска организација има већ помињану платформу која повезује царинике различитих држава. Довољно је послати слику културног добра и добиће се прелиминарни оперативни подаци о томе да ли је у питању заштићено културно добро и из ког дела света евентуално потиче. У Републици Србији Управа царина има приступ овом дигиталном механизму. Међутим, недозвољен увоз и извоз културних добара доводи до окончања највећег броја случајева повраћајем културног добра, без отварања кривичног поступка против учиниоца. Све се своди на прекршајни поступак, а санкција је обично само новчана.

Повраћај културног добра је само први корак; кривични поступак мора да уследи. Држава има обавезу да гони незакониту трговину, и није довољно да се добро само поврати у земљу порекла. Брз поступак без одлагања је елемент генералне превенције даљих кривичних дела против културних добара. Понекад је, међутим, тешко утврдити власништво над културним добром. Неколико критеријума утврђивања власништва постоји у упоредној правној пракси – персонални принцип, који утврђује порекло на основу држављанства ствараоца добра; територијални, који утврђује порекло на основу територије државе у којој је добро пронађено или створено, или се налазило дуже време; функционални принцип, по коме се веза између добра и објекта у коме се користило или је намеравано да се користи, односно чији

је део, користи за утврђивање државе порекла; и коначно уговорни принцип, где се држава порекла одређује на основу правног посла којим је стечено дато добро (Vrellis, 2019: 47-49). Независно од ових принципа, државне власти на чијој територији се нашло културно добро, морају да донесу обавезујућу одлуку, док надлежне власти за управљање конфискованим добрима (у случају Републике Србије, то је Министарство правде) не буду у могућности да добро заштите.

## ЗАКЉУЧЦИ

На крају бисмо истакли неколико закључака који следе из претходне анализе. Незаконита трговина културним добрима представља све већи извор прихода, који се даље користи за криминалне активности, попут прања новца и финансирања терористичких група (Puskás, 2022). Европски правни оквир заштите културних добара представља добар узор за законодавство Републике Србије, због неопходне повезаности различитих унутрашњих органа са сродним органима на територији ЕУ и других држава чланица, како би се борба против незаконите трговине успешно спровела у дело. Органи за борбу против организованог криминала су ту најбитнији, али такође доприносе и други правосудни органи, управе царина, министарства културе и цивилно друштво. Успешност борбе зависи од правовремене и пажљиво планиране акције на унутрашњем плану, која мора да обухвати и подизање свести експерата и ширег друштва о важности ове теме. Може се рећи да успешност борбе почива на три стуба: 1) национално законодавство, које је потпуно усклађено са европским правним тековинама и релевантним међународним стандардима; 2) сарадња и размена информација између надлежних органа, поготово полиције, царинских управа, јавних тужилаштава и министарстава културе и правде, која се заснива на сталном побољшавању капацитета, специјализацији у различитим областима и тесној сарадњи са међународним организацијама, попут УНЕСКО-а (Brodie et al, 2022)<sup>14</sup>; 3) стварање регистра украдених културних добара на републичком нивоу, као и регистра покретних културних добара, који ће повезати све музејске регистре на републичком и нивоу локалних са-

<sup>14</sup> У теорији се генерално истиче како је изузетно низак ниво разумевања начина на који је организована, како функционише, и како може да буде регулисана незаконита трговина културним добрима, што је последица недовољне размене информација између различитих потенцијално надлежних органа и заинтересованих страна; видети више код Neil Brodie et al, "Why There is Still an Illicit Trade in Cultural Objects and What We Can Do About It", *Journal of Field Archaeology*, VOL. 47, NO. 2, 2022, pp. 117–130.

моуправа.<sup>15</sup> Србија је, попут осталих земаља Западног Балкана, транзитна земља у ланцу незаконите трговине културним добрима; слично као и код илегалних миграција и трговине дрогом, она се не сматра крајњом дестинацијом, већ су то богатија западна тржишта. Зато ауторитети у овој области често говоре о „тржишту као криминалцу”, и наглашавају да је обавеза развијених земаља запада да контролишу потражњу на својим тржиштима у оквиру постојећих надлежности својих органа – рецимо Мекензи (Mackenzie, 2013), на примеру Велике Британије. То не значи истовремено да питање украденог културног наслеђа није и питање од националног интереса, и да не треба да буде део и наше културне дипломатије и културног идентитета.

---

<sup>15</sup> Слична решења већ постоје у државама у региону. Хрватско министарство културе и медија је основало „Регистар културних добара“, заједно са платформом за претрагу културних добара, који садржи три листе: листа заштићених културних добара; листа културних добара националног значаја и листа превентивно заштићених добара. На тај начин се омогућује „претраживање и уписивање културних добара на јавно доступне листе које омогућују њихову заштиту и превенцију заборавља”; види више код Kristijan D. Majdak, *Nezakonita trgovina kulturnim dobrima*, Filozofski fakultet Sveučilišta u Zagrebu, 2024, str. 19.



*Mihajlo Vučić<sup>1</sup>*  
*Marko Novaković<sup>2</sup>*

## THE IMPLEMENTATION OF THE EUROPEAN LEGAL FRAMEWORK IN THE FIELD OF ILLICIT TRADE IN CULTURAL GOODS IN THE REPUBLIC OF SERBIA

### *Abstract*

*The illicit trade in cultural goods poses a global threat to cultural heritage and public interest, with the Western Balkans, including Serbia, remaining a significant transit and source region in this criminal chain. This paper examines the legal and institutional framework for combating the illicit trade in cultural goods in Serbia, with a focus on compliance with the *acquis communautaire*. By analysing relevant EU regulations and directives, as well as European Commission reports, the paper points to the degree of compliance of Serbian legislation and the challenges in implementation – particularly in the context of organised crime, institutional capacities, as well as the different legal regimes in the territory of Kosovo and Metohija. Special attention is paid to preventive measures, the establishment of a register of cultural goods, the need for greater public awareness and cooperation between authorities, as well as multilateral mechanisms in the region. The authors emphasize that effective combat is conditioned not only by legislative harmonization, but also by operational cooperation between customs, police and judicial authorities, as well as cultural institutions. The paper concludes that improving cooperation in the Western Balkans in this area is possible and desirable, but requires addressing deeper structural and political challenges. Although Serbia has significantly improved the normative framework, problems remain in practice, which make it difficult to sanction and prevent illegal activities, especially in terms of the return of goods, identification of assets and criminal prosecution.*

**Keywords:** *cultural goods, illicit trade, Serbia, European Union, cultural policy.*

---

<sup>1</sup> Institute of International Politics and Economics, Belgrade, Serbia, mihajlo@diplomacy.bg.ac.rs

<sup>2</sup> Institute of International Politics and Economics, Belgrade, Serbia, marko@diplomacy.bg.ac.rs

## INTRODUCTION

The subject of illicit trade in cultural goods is most often works of art, antiquities, objects from archaeological sites, values that are part of the cultural heritage of a country and are stored in museums, galleries and other cultural institutions and facilities. Illicit trade in this type of goods is most often the work of organized crime, because it is an extremely lucrative activity and requires a chain of activities that begins on the spot with acts of theft, robbery and other forms of illegal appropriation, through the transfer of cultural goods abroad (smuggling) for the purpose of sale and acquisition of illegal property benefits, and all the way to related activities, such as money laundering and financing other security-threatening and illegal activities.<sup>3</sup> The literature points out that the trade in stolen cultural goods is “the third most profitable illegal activity, right after drug and arms trafficking” (Charney, 2009: 5). Huge amounts of money are involved in this business, measured in billions of euros, and these profits can later be directed to financing international organized crime and terrorism, which further complicates the whole situation.

The fight against organized and illicit trafficking in cultural goods requires an increased level of cooperation between various government bodies and agencies, non-governmental organizations and experts in the field of cultural goods protection (Ristanović, 2023). The emphasis of this paper is on how the legislation in the Republic of Serbia regulates this cooperation, bearing in mind that the origin of this legislation is in the legal heritage of the European Union. Within the framework of the accession process, the Republic of Serbia has been changing its legislation, taking over EU regulations and adjusting them to its internal needs where possible, in several key areas of public policies. These are the areas of free movement of goods, justice and security, cultural policy, customs policy and foreign and security policy. Given the above, the paper starts from the fundamental hypothesis that the common origin of the aforementioned regulations and policies stemming from the European understanding of the public interest in protecting

---

<sup>3</sup> It is an extensive and complex network that extends “from source to market”, where sometimes the level of organization may not be extremely high, but all individual actions within the criminal act are carried out with the same goal – to make illegal profits from the alienation of cultural property from the country of origin, see Peter B. Campbell, “The Illicit Antiquities Trade as a Transnational Criminal Network: Characterizing and Anticipating Trafficking of Cultural Heritage”, *International Journal of Cultural Property*, Volume 20, Issue 2, May 2013, pp. 113 – 153.



cultural goods<sup>4</sup> encourage cooperation in the region in combating illicit trade, but at the same time create common problems, given the lack of capacity and awareness of state authorities and the wider society about the importance of cultural goods.

The initial hypothesis is proven by using the content analysis of the legal regulations of the Republic of Serbia and the EU in the field of protection of cultural goods, content analysis and institutional analysis of the capacity of the Republic of Serbia to implement existing regulations, as well as the critical method of pointing out existing shortcomings, and the prescriptive method in the form of providing certain recommendations for improving the current situation.

The structure of the paper sets out several chapters, which move from general to more specific issues. The first part of the paper is dedicated to the analysis of existing European regulations that form part of the EU legal heritage in the field of protection of cultural goods, in order to identify relevant regulations on illicit trade in cultural goods and indicate the European understanding of the public interest in the legal protection of cultural goods. Given that Serbia is on the path to accession to the EU, and has already largely aligned its legislation with that of the European Union, further analysis will compare the country's domestic regulations with European measures and measure the level of implementation, in order to determine whether and to what extent they match. Finally, in the third part of the paper, the question of the application of existing regulations in practice in several related areas of public policy that have already been mentioned will be raised. European Commission reports, analyses of the application of regulations for domestic purposes and existing scientific papers in this area will be analyzed, in order to determine what problems exist in practice.

## **EU MEASURES**

As we have already mentioned, not only Serbia, but all the countries in the so-called Western Balkans, are intensively and constantly harmonizing their legislation with the European *acquis* in the field of protection of cultural goods. Our analysis in this part of the paper is based on several of the most relevant EU

---

<sup>4</sup> As Branko Rakić states, this sense of public interest is part of the citizen's self-awareness, which does not depend on specific membership in an organization like the EU, but is a consequence of a developed civic and liberal awareness of the human right to enjoy cultural goods, as an innate right of human nature: "It is inherent in a civilized person to feel hurt by the degradation and devastation of some cultural good or by some other form of denial of the possibility of enjoying it," Rakić, B. (2020). *Kulturno nasleđe – pravo, identitet i dostojanstvo. Sociološki pregled*, vol. 54, No. 4. p. 1211.

legal acts dealing with the illicit trade in cultural goods.<sup>5</sup>

The first act in this sense is Council Regulation No. 116/2009, adopted on 18 December 2008, which regulates the export of 15 categories of cultural goods (Council Regulation (EC) No 116/2009). The categories differ according to the age and financial value of the goods. The task of the Regulation was to create a single legal regime for controlling the export of these goods outside the EU. Let us recall here that in January 1993, the single internal market of the Union was created, which facilitated the movement and export of cultural goods themselves, which in practice could have led to the uncontrolled loss of the cultural heritage of the Member States. The regulation was intended to reconcile the principle of free movement of goods with the need of the Member States to protect their national treasures. The mechanism of legal protection is an export permit issued by the customs authorities of the Member State.

The EU revisited the issue some five years later, when on 15 May 2014, Directive 2014/60/EU of the European Parliament and of the Council on the return of cultural objects unlawfully removed from the territory of a Member State (Directive 2014/60/EU) was adopted. The Directive regulates the legal procedure for return and requires cooperation between the authorities of the EU Member States. The Directive is in fact an improved version of the earlier Council Directive of 1993, which was adopted shortly after the entry into force of the Maastricht Treaty (Council Directive 93/7/EEC). The changes are not, however, negligible. The most important ones relate to the very definition of the term cultural property, the extension of the time limit for initiating the return procedure and the evidence that the person holding in custody a cultural good must submit in order to be recognized as having acted with due care at the time of acquiring the cultural property, because it depends on this whether he will be paid financial compensation after the return. The further fate of the Directive in its implementation by the Member States is interesting. Based on Article 21 of the Directive, the European Commission established a group of experts on the return of cultural property (EG) in 2014. The group is designed as a kind of platform for exchanging experiences and good practices in the implementation of the Directive. The expert group used the Internal Market Information System in its work, a specific instrument created with the idea of facilitating administrative cooperation, consultation and exchange of information between the authorities of the Member States (Regulation No. 1024/2012). The cooperation of the EG with the Commission in the implementa-

---

<sup>5</sup> For a general overview of EU legislation in this area, see: Višnja Randelović, *Suzbijanje nezakonite trgovine kulturnim dobrima u pravu Evropske unije*. In: *Usklađivanje pravnog sistema Srbije sa standardima EU*, Pravni fakultet Univerziteta u Kragujevcu, pp. 391-408.

tion of the information system for the specific needs of the return of cultural goods has been assessed in the literature as successful (Górka, 2016: 30). In this cooperation, the Commission prepared legal acts, and the EG gave its consent to the forms, scenarios and specific issues that arose in the operation of the information system. The Member States came to the aid of this bilateral cooperation by forming their own competent authorities for the return of cultural goods. In essence, it is a legal obligation for each Member State and candidate country implementing the Directive to create a competent body that plays the role of coordinator for the processing of information and requests for the return of cultural goods within the information system. All Member States have so far fulfilled this obligation.

The next act worth mentioning is the Regulation of the European Parliament and of the Council of 17 April 2019 on the import of cultural goods (Regulation (EU) 2019/880). The previous idea of protecting Member States themselves from the illicit trade of their cultural heritage has now been extended to areas outside the territory of the Union. The idea is to protect cultural heritage from the illicit trade, destruction and disappearance of cultural goods on the widest possible scale, potentially on a global scale.<sup>6</sup> The regulation practically adopts common rules for the trade in cultural goods originating from non-EU countries. It is a very ambitious legal undertaking that often encounters obstacles in practice, due to insufficiently clear provisions and difficult-to-overcome requirements that it places on traders of cultural goods.<sup>7</sup> Finally, a few words should be said about the accompanying EU Commission Regulation to the previously described 2019 Regulation. The Regulation adopted on 24 June 2021 adopts detailed rules for the implementation of certain parts of the 2019 Regulation, such as storage, temporary admission of cultural goods, rules on the procedure for processing applications for import

---

<sup>6</sup> The idea came to life due to the increasingly intense appearance of smuggled cultural goods on European markets from countries affected by armed conflicts at that time; see more in: Maja R.J. Dehouck, "Balancing Markets, Morals and Law: The Fight to Regulate Illicit Trafficking in Cultural Goods and the EU Regulation on the Import of Cultural Goods", *Art Antiquity & Law*, no. 24, 2019, p.1.

<sup>7</sup> In a well-reasoned post on the website of the renowned law firm Fieldfisher, prominent cultural goods dealer Pierre Valentin recently wrote from the perspective of practical problems about how unrealistic the Commission's expectations are that auction house experts will always be able to submit binding written opinions on the origin of goods, in their own name and under criminal and material liability, even though this has so far been done by their own employees. Although the Regulation provides for exceptions to this obligation in certain cases where the country in which the good originated or was discovered cannot be reliably determined, the importer is still required to show a valid permit from the country in which the good has been located for at least the last five years. Pierre Valentin, "EU Regulation 2019/880 on the importation of cultural goods - The EU Commission Q&A", *Insights*, 4.4.2025, <https://www.fieldfisher.com/en/insights/eu-regulation-2019-880-on-the-importation-of-cultural-goods-the-eu-commission-q-a>, retrieved May 8, 2025.

permits and supporting documentation that should prove legal origin within the framework of the application for an import permit, as well as in the importer's declaration (Regulation (EU) 2021/1079). The accompanying Regulation introduces exceptions to the strict rules of the 2019 Regulation, probably at least partly prompted by the criticisms we have mentioned. The exceptions relate to simplified documentation for certain categories of goods listed in the Annex to the Regulation. In addition, the rules on the procedure for issuing import permits and importer's declarations are specified. The most important innovation, as highlighted in the theory, is the electronic system for the import of cultural goods, which should make the work of customs officials easier (Giardini, 2021:190). European customs administrations are required to start full use of the electronic system by 28 June 2025 at the latest. In this regard, it is justified to ask how Member States will be able to process thousands of potentially illegal attempts to import into the EU territory, when they have so far had many problems with the export of goods from the EU territory. Proper training of customs officers and increasing the human and material resources of customs administrations are necessary items in the process of achieving the objectives of the Regulation, especially considering the short deadlines for processing import applications. The competent authority has only 21 days to process requests for additional information, based on Article 4(6) of the Regulation. Once the applicant has provided the requested information (the deadline is 40 days), the competent authority must make a decision within 90 days. Customs authorities will have to decide quickly whether to request personal checks of the goods or new documentation. Of course, coordination with other interested state authorities is also important: "Everything depends on the speed and efficiency of the electronic system, which ensures fast and efficient communication between the various administrative authorities" (Giardini, 2021:190).

## **INSTITUTIONAL AND NORMATIVE IMPLEMENTATION IN THE REPUBLIC OF SERBIA**

The Republic of Serbia has so far implemented most of its obligations regarding the protection of cultural goods on its path to European integration, and particular progress has been made in the last four years, which can be determined by comparing the Commission's reports from 2020 (Serbia 2020 Report, 2020) and 2024 (Serbia 2024 Report, 2024).

In the field of cultural policy, Serbia worked during the observed period on the implementation of the strategic priorities for the development of culture adopted in the Conclusion of the Government of Serbia of 21 January 2021

(Zaključak Vlade Republike Srbije 05 No: 6-213/2021-1). Since 2022, negotiations have been ongoing between the Government and civil society organizations on the adoption of a new Cultural Development Strategy; however, no progress has been made beyond the Draft. The Strategy is scheduled to be valid until 2029 (Nacrt, 2025). As for broader international obligations, Serbia has continued to implement the UNESCO Convention at all levels of government, from the national to the local, and is fully participating in the Creative Europe program.<sup>8</sup>

In the area of customs policy, tangible successes have been achieved and most of the customs legislation has been aligned with the European *acquis*. Serbia is a signatory to the Agreement on Common Transit<sup>9</sup>, and has so far managed to enter the fifth phase of implementation, as well as the Regional Pan-Euro-Mediterranean Convention on Rules of Origin (Zakon o potvrđivanju regionalne konvencije o pan-evro-mediteranskim preferencijalnim pravilima o poreklu, 2013). These are important common rules on the movement of goods, which facilitate cooperation between customs administrations in the field of combating illicit trade in cultural goods. The EU Commission assesses in its 2024 Report that Serbia has so far regularly aligned its customs tariff nomenclature with the Combined Nomenclature of the European Union. Serbia also fulfills its obligations under the Central European Free Trade Agreement (CEFTA), which provides in Article 25 and Annex III of Additional Protocol No. 5 for the so-called “Authorized Economic Operators” as an instrument to facilitate trade between the member states of the Agreement (Zakon o potvrđivanju Sporazuma o izmeni i pristupanju sporazumu o slobodnoj trgovini u Centralnoj Evropi - CEFTA 2006, 2007), which is extremely important for customs cooperation between countries in the region. The World Customs Organization was the first to recommend this instrument as a type of partnership between customs and the business community, with the aim of faster, cheaper and more efficient international trade. Various economic operators are authorised by the Government of the Republic of Serbia (57 in total), but the Commission

---

<sup>8</sup> Creative Europe is the EU programme for supporting the cultural and media sectors. The programme consists of two sub-programmes: Culture - for promoting the cultural sector and the Media Programme - for supporting the audiovisual sector. Creative Europe, with a budget of €1.46 billion, supports the European cultural and creative sector, providing funding for 2,500 artists and cultural professionals, 2,000 cinemas, 800 films, 4,500 book translations and financial guarantees of up to €750 million for small businesses active in the sector. Serbia is eligible for financial support from the entire programme, source: <https://www.euzatebe.rs/rs/eu-programi/kreativna-evropa>, retrieved May 9, 2025.

<sup>9</sup> The Convention created a common transit procedure for the movement of goods between the EU Member States, the European Free Trade Area Member States (Iceland, Norway, Liechtenstein and Switzerland), Turkey, North Macedonia, Serbia, the United Kingdom, Ukraine and Georgia. The rules of the procedure are identical to those for the free movement of goods within the EU, Decision 87/415/EEC - conclusion of a common transit procedure convention.

notes in the 2024 Report that authorised operators often lack sufficient capacity to fulfill their obligations, and the Serbian Government is expected to take on a greater share of the risk of failure in the operators' business, in partnership with them. In accordance with the EU Customs Code, Serbia is also expected to regularly carry out risk analysis before the import and export of cultural goods.

Given that “smuggling and illicit trafficking in cultural goods is a complex local and international problem, which by its nature falls within the definition of organised economic crime” (Regulation (EU) No 952/2013), the next part of this analysis will deal with the implementation of the European *acquis* in the field of organised crime in the Republic of Serbia. The EU Commission assesses that the work of harmonising the legal framework for the fight against organised crime with European legislation is unfinished in Serbia (Korać, 2011: 415). The institutional framework is also unfinished. The Public Prosecutor’s Office for the Fight against Organised Crime and the Special Prosecutor’s Office for Cybercrime do not have sufficient human, material and technical resources to carry out their assigned tasks. Police departments are not sufficiently interconnected and do not have access to common databases, which leads to delays in work and duplication of work. Also, the Police Department for Organized Crime does not enjoy sufficient independence in its work from the Ministry of Interior, during the pre-investigation and investigative phases of criminal proceedings, although the Law on Criminal Procedure provides that the police are accountable only to the public prosecutor. In this regard, the Commission proposes certain amendments to the Law on the Organization and Competence of State Bodies for the Suppression of Organized Crime, Terrorism and Corruption, in order to strengthen the institutional framework.

The EU Commission notes that Serbia has not yet properly analysed the role and practice of security services in the investigation of serious and organised crime. The existing Criminal Procedure Code allows for the secret interception of communications by both the Security and Information Agency and the Military Security Agency. It is unclear whether this is in line with EU standards and further analysis is needed. The Commission is of the opinion that the role of security services in criminal proceedings should be completely excluded or limited to exceptional cases, where interception of communications is necessary for the purpose of gathering evidence. The field of competence and the manner of action of the authorities responsible for conducting criminal proceedings and the security authorities should be clearly demarcated.

Of course, these are all general issues of shortcomings in the legal framework for the fight against organised crime in Serbia, but they are also directly related to the suppression of illicit trade in cultural goods. What is visible in practice is that this insufficient general framework affects the relatively low number of



convictions for criminal offences falling within organised crime (Stanković & Otašević, 2024). Data for 2023 show a significant increase in the number of persons accused of organised crime (251, compared to data for 2022, when 132 persons were accused), but the number of persons convicted or against whom investigative proceedings were conducted decreased. In 2023, 189 final convictions were issued (the same number as in 2022), while the number of new investigations remained approximately the same (29 in 2023 compared to 31 in 2022).

Serbia has developed and high-quality cooperation with European and international police and judicial agencies (EUROPOL, EUROJUST, INTERPOL, etc.), so that investigations are conducted with their help against many persons suspected of serious and organized crime, as well as general monitoring of these groups. Intelligence cooperation is also at a high level: as many as 10,098 messages were exchanged through the SIENA intelligence cooperation platform during 2023, and Serbia is also a member of the Multidisciplinary Platform for Criminal Threats.<sup>10</sup> It is well known to the general public that proactive intelligence collection by intercepting, primarily digital communications of large organized criminal groups, has led to mass arrests and the initiation of proceedings that can result in major successes in the fight against organized crime. However, in the area of combating the illicit trade in cultural goods, no similar results have been achieved.

The question is how adequate human, financial and technical resources are invested in the control of the Serbian border (crossing checks, border surveillance and equipment for detecting forged documents), as well as in the infrastructure at the border crossings themselves, in accordance with the Schengen criteria of the European Union. There is no coordination center at the level of the republic that would deal with these activities. Serbia is currently not investing enough efforts to integrate all stakeholders into integrated border management and achieve sufficient interoperability with EU border management information systems. Without such efforts and the results that would follow, it is questionable how ef-

---

<sup>10</sup> The European Multidisciplinary Platform on Criminal Threats (EMPACT) is a security initiative launched by EU Member States to identify threats from serious and organised international crime, establish a list of priority threats and agree on effective responses to these threats. In 2021, the Council of the EU adopted conclusions on the permanent continuation of the EU Policy Cycle for organised and serious international crime (European Policy Cycle), which transformed the Platform from occasional coordination into a permanent cooperation mechanism; see Council conclusions on the permanent continuation of the EU Policy Cycle for organised and serious international crime: EMPACT 2022 + - Council Conclusions (9 March 2023), available at: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7100-2023-INIT/en/pdf>, 12.5.2025. Since then, the Platform has established regular four-year cooperation cycles. All EU institutions, bodies and agencies (EUROPOL, FRONTEX, EUROJUST, CEPOL, OLAF, etc.) support cooperation, and third countries, international organizations, as well as other public and private partners are also involved.

fective the fight against illegal trade in cultural goods can be, which essentially boils down to illegal border crossing, or smuggling, in the sense of taking cultural treasures out of the country. In this sense, it seems that a good opportunity is being missed to reward the otherwise excellent cooperation between the border police and customs authorities at the border crossings themselves, at least according to the assessments of the EU Commission (Serbia 2024 Report).

Information exchange through common access to databases and a formalized and secure information exchange system is the foundation of the Schengen system. This concept of “Integrated Border Management” (Guidelines for Integrated Border Management in European Commission External Cooperation, 2010) also obliges Serbia on its path to the EU, and has begun to be partially implemented in practice. It is clear that cooperation on information exchange facilitates the fight against illicit trafficking in cultural goods, and in particular the possibility of returning illegally exported goods. It has previously been emphasized in theory that “cooperation and exchange of information between competent authorities, especially police and customs authorities with the public prosecutor’s office, ministries of culture and justice... can be achieved through the building of joint capacities and additional specialization in such a multidisciplinary area” as the fight against illicit trafficking in cultural goods (Pavićević & Vučić, 2020: 221). In 2023, Serbia adopted a Strategy (Strategija integrisanog upravljanja granicom u Republici Srbiji za period 2022-2027. godine, 2022), as well as an Action Plan for Integrated Border Management; the first reports on the implementation of these documents were adopted during 2023-2024.

The Action Plan for Serbia’s Accession to the Schengen Area was adopted in July 2023 as part of the Action Plan for Chapter 24 (Akcioni plan za Poglavlje 24, 2023). Based on the Convention on Police Cooperation in South-East Europe, the Ministry of Interior has established cooperation with all neighboring countries.<sup>11</sup> Joint patrols are currently being conducted with Hungary, North Macedonia and Romania. Similar measures are also being taken at the temporary joint crossings

---

<sup>11</sup> The Convention was adopted on 5 May 2006 and is the result of the desire of the countries of South-Eastern Europe to tackle serious and organised cross-border crime in a comprehensive and effective manner, and to align their police standards with those of the EU and the Schengen area. The Convention was signed in Vienna and entered into force on 10 October 2007. Serbia is a founding member. The Convention provides for various models of investigative actions, based on good EU practice, such as joint threat analyses, liaison officers, pursuits, witness protection, cross-border surveillance, controlled delivery, undercover investigators for the investigation of crimes and the prevention of criminal offences, transmission and processing of DNA profiles and other identification material, technical measures to facilitate cross-border cooperation, border searches, mixed analytical working groups, joint investigation teams, mixed patrols along state borders and cooperation in joint centres; <https://www.pccseesecretariat.si/index.php?item=9&page=static>, retrieved May 12, 2025.

on the administrative line with Kosovo and Metohija, at least where they are operational. At the time of writing, two crossings (Merdare and Mutivode) are operational. Serbia has problems with cooperation with the interim administration on the territory of its southern province and the unresolved status issue of the illegally declared independence. The EU requires Serbia to establish a full integrated border management regime with Kosovo and Metohija, and to that end has already suspended accession funds earmarked for that purpose once (in 2018). Serbia is also ordered to urgently close all alternative routes and informal crossings, in order to redirect all traffic with the province (both goods and people) to official crossings.

### **IMPLEMENTATION IN THE LEGAL REGIME OF THE PROVINCE OF KOSOVO AND METOHİJA**

The unilateral and contrary to international and domestic law, declared secession of Kosovo and Metohija (KiM) from the Republic of Serbia, poses a specific challenge to the proper implementation of EU legal regulations in the field of combating illicit trafficking in cultural goods. The territory of the southern Serbian province is governed by somewhat different legal regulations on the protection of cultural goods, as we will see, and it is uncertain whether and when a final and binding agreement on the status of KiM will be reached, which could perhaps resolve these differences that have the potential for possible misunderstandings and even conflicts (Vučić & Đukanović, 2024).

The Cadastral Agency registered the land belonging to the Dečani Monastery, thus finally implementing the Constitutional Court's decision of 2016. However, relations between the Serbian Orthodox Church and the Priština authorities remain at a low level (Medojević & Milosavljević, 2022). A Council for Supervision and Implementation operates in the province, which facilitates the resolution of disputes on the implementation of the Law on Specially Protected Areas (Law No. 03/L-039, 2008); last year, the first meeting of this body was held, and it was an extraordinary one. As in similar examples, it took a long time for the Council to become operational at all, and it is necessary, for the sake of protecting the cultural heritage of the Serbian Orthodox Church, that regular meetings be held without interruption. Thus, the Agreement on the Specially Protected Area "Dečani" remains unimplemented (OSCE Mission in Kosovo, 2022: 82). Also, the Law on Cultural Heritage has not been adopted.

As in the case of the Republic of Serbia, the legal framework for combating organized crime is in principle aligned with the European *acquis* (Kosovo\* 2024 Report, 2024). The strategic framework for combating organized crime is

established in the legislation, but day-to-day implementation remains an issue. To this end, the Financial Investigation Department and the Kosovo Police have prepared guidelines for the classification of terrorist financing, but the proposed amendments to the Law on Money Laundering and Financing of Terrorism, which would fully align the entire mechanism with EU law, have not been passed by the Assembly of Kosovo. At the time of writing, it is uncertain whether these amendments will be adopted in the short term. The Law on Registration of Beneficial Ownership was adopted in November 2023, but the registry has not yet been established (Law No. 08/L-265, 2024). The Law on Extended Powers in the Process of Confiscation of Assets grants additional powers to prosecutors to confiscate assets acquired through the commission of criminal offenses (Law No. 04/L-140). It is questionable how far this type of procedure can go and whether it is realistic to actually confiscate assets from convicted persons. Preventive measures remain the best solution in the fight against this type of organized crime. The legal framework for preventive measures in the territory of Kosovo and Metohija is, according to the assessments of the EU Commission, satisfactory (Kosovo\* 2024 Report, 2024), but the question is whether the Priština authorities have the capacity to implement the regulations on the ground.

In the field of cultural policy, the Priština authorities have so far done nothing in the field of adopting a cultural strategy, except for the Law on Arts and Culture, which sets out the basic principles of cultural policy and prescribes the conditions for the implementation of these principles (Law No. 08/L-245, 2024). The law prescribes minimum conditions for the conduct of art and culture institutions and sets the basic rules for the establishment, organization, financing, management and functioning of public institutions in this field.

In the field of customs policy, the Law on Customs and Excise Duties (KUV-08/L-247-KOD, 2024) was recently adopted (in March 2024), fully harmonized with the EU Customs Code. The already described status problems of the self-proclaimed state prevent it from becoming an observer in the Convention on Common Transit, so we have a frequent case of divergence of regulations in the rest of Serbia and in the territory of the province. On the other hand, the Priština authorities implement the Pan-Euro-Mediterranean Convention on Rules of Origin of Goods. The customs authorities in the province systematically exchange data on cross-border movements of goods with all other customs authorities of the Western Balkan countries, which can be useful for preventing organized cross-border smuggling of cultural goods. The Kosovo customs authorities participate in the EU

Customs Programme<sup>12</sup>, and in various bodies of the World Trade Organization.

Progress is also visible in the recruitment procedures for new officials, where competitions based on merit criteria and transparent procedures are often announced, while promotion and deployment have improved compared to previous EU Commission reports (Kosovo\* 2024 Report, 2024). Asset declarations have become binding public documents issued by customs officers, and the entire process is monitored by the Priština Anti-Corruption Agency (Kosovo\* 2024 Report, 2024). The Medium-Term Strategic Plan of the Customs Authorities in Priština for the period 2024-2028. has entered into force (National Programme for European Integration 2024-2028, 2024), and in the meantime the final Report on the Medium-Term Plan for the period 2019-2023 has been drafted. (National Programme for European Integration 2024-2028, 2024). The European Commission notes in its latest report that there is a shortage of professional customs officers in the territory of Kosovo and Metohija, and that the equipment of customs authorities is inadequate and does not meet international standards (Kosovo\* 2024 Report, 2024), to a greater extent than in the rest of Serbia.

## **PRACTICAL IMPLEMENTATION PROBLEMS**

In general, the legal and institutional capacities of the Republic of Serbia face several problems, which can be classified as follows: 1) lack of qualified personnel in state bodies responsible for combating illicit trade in cultural goods, especially in police departments for combating organized crime; 2) insufficient technical capacities of customs authorities for detecting and registering smuggled cultural goods; 3) lack of a single, republic-level database of cultural goods, existing and missing; 4) lack of new methods of research and record-keeping of collections in art markets and at locations of cultural significance (Krstić, 2023: 109); 5) the differentiation of the legal system applicable in the territory of Kosovo and Metohija in relation to the rest of

---

<sup>12</sup> The Customs Programme supports the development and operation of central customs information systems in the EU, as well as effective cooperation between customs authorities of the EU Member States. The Programme helps customs authorities to cope with increasing trade flows and emerging technologies and trends, such as e-commerce and blockchain. It enables a better response to security threats and contributes to the financial and economic interests of the EU itself and the Member States. In the period 2021-2027, the Programme had a budget of €950 million. The European Commission is responsible for implementing the Programme and directly manages all activities. It is assisted in its work by the Customs Programme Committee, which consists of delegates from each EU Member State. All activities under the programme must be aligned with the objectives and priorities set out in the programme rules and the multiannual work plan, the text of which is available on the Commission website: , retrieved May 13, 2025.

Serbia, weak cooperation between the competent bodies of the central authorities in Belgrade and Priština due to unresolved status issues, as well as the inability of Kosovo to become a member of important international organizations in this area; 6) incomplete compliance of legislation with the European *acquis*, which in some cases leads to the application of lower standards of protection of cultural goods.

On the other hand, as has already been somewhat noted, the trade in cultural goods via the Internet and social networks complicates an already complex picture, and creates additional opportunities for poachers to make illegal profits by impoverishing the cultural heritage of the Republic of Serbia.<sup>13</sup> The question is how much awareness there is among citizens about this problem, and such a question deserves an answer based on some future scientific research. One of the authors of this text, as a consultant on EU Commission projects in the field of cultural goods protection, had the opportunity to talk to officials from the police, prosecutor's office and other institutions responsible for combating organized crime, and can freely say that even among these professionals, awareness of the importance of the problem in this area is not particularly high, and it is difficult to expect a much better situation among ordinary citizens. It is also important to examine the cooperation of the countries of the region in the fight against the illicit trade in cultural goods (Tučić, 2021), but we can see from this small example that cooperation between different legal systems in the Western Balkans is often burdened by other issues, such as the status issue of Kosovo and Metohija in the case of the Republic of Serbia. We have also shown that internal cooperation in the Republic of Serbia, between competent authorities such as the police, customs, etc., is also an issue.

The question of cooperation between cultural institutions and the judiciary in this area can also be raised. We have seen that the number of criminal proceedings conducted in this area is quite small. There are certainly several reasons for this, but it seems to us that cultural institutions must be proactive and regularly report crimes against cultural goods to the police. In conversations with cultural workers, the authors realized that reports are often not filed because there is no valid documentation on missing cultural property in cultural institutions or at sites. However, criminal proceedings are a last resort, and prevention should take the leading role in the fight against illicit trade. Modernizing our cultural institutions (museums, libraries, etc.), which would strengthen the mechanisms for protecting

---

<sup>13</sup> The European Union has set itself the task of achieving excellent results in the fight against illicit trafficking of cultural goods on digital platforms through the €4 million ENIGMA project. ENIGMA mechanisms are designed to enable stakeholders to better understand the complexity of the problem and to strengthen cooperation by linking databases of various government bodies and civil society organizations; see more in Petros Patias, Charalampos Georgiadis, *Fighting Illicit Trafficking of Cultural Goods – The ENIGMA Project*, *Remote Sens*, No. 15, 2023, 15, p. 2579.



against the theft of cultural goods, is certainly the most immediate solution. Here again we return to the issue of social awareness about the scale of this problem: Where are the campaigns and projects to raise public awareness of the problems and could money be found for the aforementioned needs?

Illegal excavations are the biggest problem. Excavations are unnoticed by the public until the goods appear on the international market. Excavations are carried out directly at the sites and no one even knows about the excavated goods before they are taken out of the ground; there is no official documentation about these goods, nor are they kept in the registers of stolen goods (Pavićević & Vučić, 2020: 221). Since no one is looking for them, the goods are sold uncontrolled on the market, and the acquirers act conscientiously when buying, because they pay the full price at auctions. In order to prevent such a process, the origin of the goods must first be determined, identified and precisely located. The World Customs Organization has the already mentioned platform that connects customs officers from different countries. It is enough to send a picture of the cultural property and you will receive preliminary operational data on whether it is a protected cultural property and from which part of the world it may originate. In the Republic of Serbia, the Customs Administration has access to this digital mechanism. However, the unauthorized import and export of cultural goods leads to the end of the majority of cases with the return of the cultural goods, without the initiation of criminal proceedings against the perpetrator. It all boils down to a misdemeanor proceeding, and the sanction is usually only monetary.

The return of cultural good is only the first step; criminal proceedings must follow. The state has an obligation to prosecute illicit trade, and it is not enough to simply return the good to its country of origin. A swift and expeditious procedure is an element of the general prevention of further criminal offences against cultural goods. Sometimes, however, it is difficult to establish ownership of cultural property. Several criteria for establishing ownership exist in comparative legal practice – the personal principle, which establishes origin on the basis of the nationality of the creator of the property; the territorial principle, which establishes origin on the basis of the territory of the state in which the property was found or created, or was located for a long time; the functional principle, according to which the connection between the property and the object in which it was used or intended to be used, or of which it is a part, is used to establish the state of origin; and finally the contractual principle, where the country of origin is determined based on the legal transaction by which the given good was acquired (Vrellis, 2019: 47-49). Regardless of these principles, the state authorities on whose territory the cultural good was found must make a binding decision, until the competent authorities for the management of confiscated goods (in the case of the Republic of Serbia, this is the Ministry of Justice) are able to protect the good.

## CONCLUSIONS

Finally, we would like to highlight a few conclusions that follow from the previous analysis. The illicit trade in cultural goods represents a growing source of income, which is further used for criminal activities, such as money laundering and financing of terrorist groups (Puskás, 2022). The European legal framework for the protection of cultural goods represents a good model for the legislation of the Republic of Serbia, due to the necessary connection of various internal authorities with similar authorities in the territory of the EU and other member states, in order to successfully implement the fight against illicit trade. Organised crime law enforcement agencies are the most important, but other judicial authorities, customs administrations, ministries of culture and civil society also contribute. The success of the fight depends on timely and carefully planned action at the domestic level, which must also include raising awareness among experts and the wider society about the importance of this topic. It can be said that the success of the fight rests on three pillars: 1) national legislation, which is fully aligned with the European *acquis* and relevant international standards; 2) cooperation and exchange of information between competent authorities, especially the police, customs administrations, public prosecutors' offices and ministries of culture and justice, based on continuous capacity building, specialization in different areas and close cooperation with international organizations, such as UNESCO (Brodie et al, 2022)<sup>14</sup>, 3) creation of a register of stolen cultural goods at the level of republic, as well as a register of movable cultural goods, which will connect all museum registers at the level of republic and local government level.<sup>15</sup> Serbia, like other Western Balkan countries, is a transit country in the chain of illicit trade in cultural goods; similar to illegal migration and drug trafficking, it is not considered the final destination; rather, these are richer Western markets. That is why authorities in this field often speak of the “market as a criminal”, and emphasize that it is the obligation of developed Western countries to control demand in their markets within the existing competences of their authorities – say Mackenzie (2013), for example in the UK. This does not mean that

<sup>14</sup> The theory generally emphasizes that there is an extremely low level of understanding of how the illicit trade in cultural goods is organized, how it operates, and how it can be regulated, which is a consequence of insufficient information exchange between the various potentially competent authorities and stakeholders; see more in Neil Brodie et al, “Why There is Still an Illicit Trade in Cultural Objects and What We Can Do About It”, *Journal of Field Archaeology*, Vol. 47, NO. 2, 2022, pp. 117–130.

<sup>15</sup> Similar solutions already exist in countries in the region. The Croatian Ministry of Culture and Media has established a “Register of Cultural Goods”, together with a platform for searching for cultural goods, which contains three lists: a list of protected cultural goods; a list of cultural goods of national importance and a list of preventively protected goods. This enables “the search and registration of cultural goods on publicly available lists that enable their protection and prevention of oblivion”; see more in Kristijan D. Majdak, *Nezakonita trgovina kulturnim dobrima*, Filozofski fakultet Sveučilišta u Zagrebu, 2024, p. 19.

the issue of stolen cultural heritage is not also a matter of national interest, and that it should not be part of our cultural diplomacy and cultural identity.

## REFERENCE LIST

Action plan for Chapter 24. [https://www.mei.gov.rs/upload/documents/pristupni\\_pregovori/akcioni\\_planovi/action\\_plan\\_24.pdf](https://www.mei.gov.rs/upload/documents/pristupni_pregovori/akcioni_planovi/action_plan_24.pdf). 12.5.2025.

ARCHEO (2025, May 20), [https://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/enforcement-and-compliance/activities-and-programmes/cultural-heritage/archeo\\_brochure\\_en.pdf](https://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/enforcement-and-compliance/activities-and-programmes/cultural-heritage/archeo_brochure_en.pdf), 20.5.2025.

Brodie et al. (2022). Why There is Still an Illicit Trade in Cultural Objects and What We Can Do About It. *Journal of Field Archaeology*. Vol. 47, No. 2. 117–130.

Campbell, P. (2013). The Illicit Antiquities Trade as a Transnational Criminal Network: Characterizing and Anticipating Trafficking of Cultural Heritage. *International Journal of Cultural Property*. Volume 20, Issue 2, May 2013, pp. 113 – 153.

Charney, Noah (2009). Introduction, Charney, Noah (ed.). *Art and Crime – Exploring the Dark Side of the Art World*, Prager Press

Commission Implementing Regulation (EU) 2021/1079 of 24 June 2021 laying down detailed rules for implementing certain provisions of Regulation (EU) 2019/880 of the European Parliament and of the Council on the introduction and the import of cultural goods, C/2021/4473, OJ L 234, 2.7.2021, pp. 67–89.

Consolidated text: Regulation (EU) No 952/2013 of the European Parliament and of the Council of 9 October 2013 laying down the Union Customs Code (recast), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02013R0952-20221212>, 9.5.2025.

Council conclusions on the permanent continuation of the EU Policy Cycle for organised and serious international crime: EMPACT 2022 + - Council Conclusions (9 March 2023). <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7100-2023-INIT/en/pdf>, 12.5.2025.

Council Directive 93/7/EEC of 15 March 1993 on the return of cultural objects unlawfully removed from the territory of a Member State, OJ L 74, 27.3.1993, 74–79.

Council Regulation (EC) No 116/2009 of 18 December 2008 on the export of cultural goods (Codified version), OJ L 39, 10/02/2009, pp. 1–7.

Decision 87/415/EEC - conclusion of a common transit procedure convention.

Dehouck, Maja R.J. (2019). Balancing Markets, Morals and Law: The Fight to Regulate Illicit Trafficking in Cultural Goods and the EU Regulation on the Import of Cultural Goods. *Art Antiquity & Law*, No. 24, 2019.

Directive 2014/60/EU of the European Parliament and of the Council of 15 May 2014 on the return of cultural objects unlawfully removed from the territory of a Member State and amending Regulation (EU) No 1024/2012 (Recast), OJ L 159, 28.5.2014, pp. 1–10.

European Commission, “Serbia 2024 Report“, Brussels, 30.10.2024, SWD(2024) 695 final, p. 52.

European Commission. ANNEX to the Commission Implementing Decision. Brussels, 30.1.2023. [https://taxation-customs.ec.europa.eu/document/download/bf00c70a-df7f-475f-a6ab-6194b3b89efb\\_en?filename=C\\_2023\\_725\\_F1\\_ANNEX\\_EN\\_V3\\_P1\\_2488449.pdf](https://taxation-customs.ec.europa.eu/document/download/bf00c70a-df7f-475f-a6ab-6194b3b89efb_en?filename=C_2023_725_F1_ANNEX_EN_V3_P1_2488449.pdf), 13.5.2025.

Giardini, Giuditta(2021). A Commentary to Commission Implementing Regulation (EU) 2021/1079 of 24 June 2021 Laying Down Detailed Rules for Implementing Certain Provisions of Regulation (EU) 2019/880 of the European Parliament and of the Council on the Introduction and the Import of Cultural Goods. *Santander Art and Culture Law Review*, vol. 2, no. 7, p. 190.

Górka, M. (2016). Directive 2014/60/EU: A New Legal Framework for Ensuring the Return of Cultural Objects within the European Union, *Santander Art and Culture Law Review*, no. 2, 2016, p. 30.

Guidelines for Integrated Border

Konvencija o zaštiti i unapređenju raznolikosti kulturnih izraza, ratifikovana i objavljena, Službeni glasnik RS - *Međunarodni ugovori*, no. 42/2009.

Korać, H., Amidžić, M. (2014). Krijumčarenje i ilegalna trgovina kulturnim dobrima. *Pravne teme*, No. 2, 2014, p. 134.

Korać, S. (2011). Organizovani kriminal kao bezbednosna prednja Evropskoj uniji., In: Fatić, A. i Banović, B. *Društveni aspekti organizovanog kriminala*, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd.

Kosovo\* 2024 Report, 2024, European Commission, Kosovo\* 2024 Report, Brussels, 30.10.2024, SWD(2024) 692 final,

Kreativna Evropa. EU za tebe. <https://www.euzatebe.rs/rs/eu-programi/kreativna-evropa>, 9.5.2025.

Krstić, G. (2023). Suzbijanje nezakonite trgovine kulturnim dobrima. *CRIMEN*, XIV 1/2023, p. 109.

KUV-08/L-247-KOD, *Official gazette of the Republic of Kosovo*, 8/2024, 10.05.2024, Pristina.

Law No. 08/L-245 on Art and Culture, текст доступан на <https://www.europeanheritagehub.eu/document/ligji-nr-08-l-245-p%D1%91r-artin-dhe-kulturen-law-no-08-l-245-on-art-and-culture/#:~:text=08%2FL%2D245%20on%20Art%20and%20Culture%2C-11%20January%202024&text=The%20law%20delineates%20the%20overarching,their%20implementation%20through%20artistic%20consumption.>, 13.5.2025.

Law Nr. 08/L-265, *Official gazette of the Republic of Kosovo*, No. 21/22. 11. 2024, Pristina.

Law Nr. 03/L-039, [http://old.kuvendikosoves.org/common/docs/ligjet/2008\\_03-L039\\_en.pdf](http://old.kuvendikosoves.org/common/docs/ligjet/2008_03-L039_en.pdf), 12.5.2025.

Law Nr. 04/L-140, *Official gazette of the Republic of Kosovo*, No. 5/8. 3. 2013, Pristina.

Mackenzie, S. (2013). The Market as Criminal and Criminals in the Market: Reducing Opportunities for Organised Crime in the International Antiquities Market. in: Stefano Manacorda, Duncan Chappell (eds.) *Crime in the Art and Antiquities World: Illegal Trafficking in Cultural Property*, pp. 69-85, Springer.

Majdak, K. D. (2024). *Nezakonita trgovina kulturnim dobrima*. Filozofski fakultet Sveučilišta u Zagrebu.

Management in European Commission External Cooperation, <https://www.icmpd.org/file/download/48280/file/Guidelines%2520for%2520Integrated%2520Border%2520Management%2520in%2520European%2520Commission%2520External%2520Cooperation%2520EN.pdf>, 12.5.2025.

Medojević, J., Milosavljević, S. (2022). Uništavanje srpskih crkava i manastira na Kosovu i Metohiji od 1999. do 2022. godine – kulturno-geografske determinante. *Zbornik radova Filozofskog fakulteta u Prištini*, vol. 52(4), 2022. 237-256.

National Programme for European Integration 2024-2028”, <https://kryeministri.rks-gov.net/wp-content/uploads/2025/01/PKIE-2024-2028-ENG.pdf>, 13.5.2025.

OSCE Mission in Kosovo, *Protection of Cultural Heritage in Kosovo*, Priština, 2022.

Patias, Petros.(2023). Charalampos Georgiadis, Fighting Illicit Trafficking of Cultural Goods - The ENIGMA Project, *Remote Sens*, No. 15.

Pavićević, V., Vučić, M. (2020). The fight against illegal trafficking of cultural property in the Republic of Serbia - the role of police authorities. In *International Scientific Conference "Archibald Reiss days"*, University of Criminal Investigation and Police Studies, Belgrade.

Police Cooperation Convention for Southeast Europe (PCC SEE). <https://www.pccseesecretariat.si/index.php?item=9&page=static>, 12.5.2025.

Puskás, A. (2022). “Blood Antiquities” of Africa: A Link between Illicit Trafficking of Cultural Property and Terrorism-Financing?“. *AARMS*, Vol. 21, No. 1. 95–116.

Rakić, B. (2020). Kulturno nasleđe – pravo, identitet i dostojanstvo. *Sociološki pregled*, vol. LIV, br. 4.

Randelović, V. (2024). Suzbijanje nezakonite trgovine kulturnim dobrima u pravu Evropske unije. In: *Usklađivanje pravnog sistema Srbije sa standardima EU*, Pravni Fakultet Univerziteta u Kragujevcu. 391-408.

Regulation (EU) 2019/880 of the European Parliament and of the Council of

17 April 2019 on the introduction and the import of cultural goods, PE/82/2018/REV/1, OJ L 151, 7.6.2019. 1–14.

Regulation No. 1024/2012 of the European Parliament and of the Council of 25 October 2012 on administrative cooperation through the Internal Market Information System and repealing Commission Decision 2008/49/EC (“the IMI Regulation”), OJ L 316, 14.11.2012.

Serbia 2020 Report, European Commission, „Serbia 2020 Report“, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Brussels, 6.10.2020, SWD(2020) 352 final;

Serbia 2024 Report, European Commission, „Serbia 2024 Report“, Brussels, 30.10.2024, SWD(2024) 695 final.

Stanković, V., Otašević, B. (2024). Inicijativa Evropske unije za suzbijanje organizovanog kriminala na Zapadnom Balkanu, in: Božidar Forca, Dragoljub Sekulović, D. (ur.) *Evropa na raskrsnici – upravljanje krizama*, Beograd, Fakultet za poslovne studije i pravo, 2024. 185-220.

Strategija integrisanog upravljanja granicom u Republici Srbiji za period 2022-2027. godine, *Službeni glasnik RS*, no. 89, 11 Aug 2022.

Strategiju razvoja kulture Republike Srbije od 2020. do 2029, <https://kultura.gov.rs/extfile/sr/4476/strategija-razvoja-kulture-od-2020--do-2029--godine.pdf>, 9.5.2025.

Valentin, P. EU Regulation 2019/880 on the importation of cultural goods – The EU Commission Q&A.Insights, 4.4.2025, <https://www.fieldfisher.com/en/insights/eu-regulation-2019-880-on-the-importation-of-cultural-goods-the-eu-commission-q-a>, 8.5.2025.

Vrellis, S. (2019). Questions on Protection of Cultural Heritage, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu*, no. 82. 47-49.

Vučić, M., Đukanović, D. (2024). The Challenges of Normalizing Relations between Belgrade and Pristina: Implications of the “Agreement on the Path to Normalization”. *Journal of Liberty and International Affairs*, 10 (1). 20-36.

Zaključak Vlade Republike Srbije 05 Broj: 6-213/2021-1, usvojen u Beogradu, 21. januara 2021. godine, <https://kultura.gov.rs/extfile/sr/6132/Strate%C5%A1iki%20prioriteti%20razvoja%20kulture.pdf>, 9.5.2025.

Zakon o potvrđivanju regionalne konvencije o pan-evro-mediteranskim preferencijalnim pravilima o poreklu, *Službeni glasnik RS - Međunarodni ugovori*, br. 7/2013.

Zakon o potvrđivanju Sporazuma o izmeni i pristupanju sporazumu o slobodnoj trgovini u Centralnoj Evropi - CEFTA 2006, *Sl. glasnik RS - Međunarodni ugovori*, br. 88/2007.