



Kommittédirektiv

Skydd mot processuella åtgärder för inlånade kulturföremål

Beslut vid regeringssammanträde den 19 september 2019

Sammanfattning

En särskild utredare ska analysera och föreslå hur ett skydd mot processuella åtgärder för kulturföremål som lånas in från utlandet för att ställas ut i Sverige ska utformas. Syftet är att säkerställa att föremålen lämnas tillbaka till den som lånar ut dem och därigenom möjliggöra fler inlån av utländska kulturföremål.

Utredaren ska bl.a.

- analysera och föreslå hur en ny lag som ger möjlighet att genom särskilt beslut skydda kulturföremål som lånas in från utlandet för att ställas ut i Sverige från processuella åtgärder ska utformas,
- föreslå en ordning för hur ärenden om skydd mot processuella åtgärder för sådana föremål ska hanteras, och
- även i övrigt lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 oktober 2020.

Uppdraget att föreslå ett skydd mot processuella åtgärder för inlånade kulturföremål

För svenska museer är inlån av utländska kulturföremål en viktig del av verksamheten. Inlån gör värdefulla föremål tillgängliga för allmänheten i Sverige och är många gånger en förutsättning för att kunna erbjuda publikdragande utställningar. För de större konstmuseerna är inlån från utlandet helt avgörande för att kunna arrangera utställningar som håller

internationell klass. Ett etablerat utbyte mellan utställare är också en viktig förutsättning för att föremål ur svenska samlingar ska kunna visas på museer i utlandet.

Sverige saknar ett regelverk som kan garantera att föremål som lånas in lämnas tillbaka. Vissa viktiga aktörer, framför allt vissa stater, som lånar ut kulturföremål anser att det finns en risk att föremål inte kommer att återlämnas då de kan bli föremål för rättsliga processer i Sverige (tas i beslag, beläggas med kvarstad etc.) och ställer som villkor för utlåningen en garanti att föremålet inte ska kunna bli föremål för processuella åtgärder (immunity from seizure).

Enligt folkrätten omfattas statsägda utställningsföremål redan i dag av statlig immunitet. Frågan regleras närmare i FN:s konvention från 2004 om immunitet för stater och deras egendom (United Nations Convention on Jurisdictional Immunities of States and their Property) som innehåller regler om att kulturföremål som ingår i en stats kulturarv eller föremål som ingår i utställningar av vetenskapligt, kulturellt eller historiskt intresse omfattas av statsimmunitet. Det innebär att tvångsåtgärder mot egendomen generellt inte tillåts (artiklarna 18 till 21). FN-konventionen gäller inte för straffrättsliga förfaranden. Sverige hör till den grupp av 21 stater som ratificerat FN-konventionen, men den träder inte i kraft förrän 30 stater har ratificerat den. FN-konventionen ska inkorporeras i svensk rätt genom lag och lagen (2009:1514) om immunitet för stater och deras egendom träder i kraft den dag regeringen bestämmer. Innehållet i FN-konventionen har i de delar som gäller utställningsföremål konstaterats utgöra sedvanerätt och gäller således redan i dag för svenska förhållanden (jfr NJA 2011 s. 475).

Varken FN-konventionen eller gällande sedvanerätt ger dock möjlighet att utfärda den typ av garantier som allt oftare efterfrågas vid internationella lån av kulturföremål. Inte heller gäller dessa bestämmelser för annat än statligt ägda föremål. Mot bakgrund av detta är det motiverat att införa ett regelverk som gör det möjligt att besluta om skydd mot processuella åtgärder för inlånade kulturföremål som ska ställas ut. Syftet är att säkerställa att föremålen lämnas tillbaka till den som har lånat ut dem och därigenom möjliggöra fler inlån av kulturföremål till utställningar i Sverige.

En ny lag om skydd mot processuella åtgärder

Det behöver utredas hur ett skydd mot processuella åtgärder för kulturföremål som har lånats in för att ställas ut i Sverige ska utformas.

En utgångspunkt för utredarens arbete är att både stats- och privatägda föremål bör kunna omfattas av det skydd som föreslås. FN-konventionen om immunitet för stater och deras egendom omfattar endast statsägda föremål. Numera är dock många stora konstinstitutioner och museer privatägda. Det är därför inte endast statsägda föremål som lånas ut över nationsgränserna utan även föremål som ägs av t.ex. stiftelser eller andra privata aktörer.

En annan utgångspunkt för utredarens arbete är att skydd mot processuella åtgärder bör garanteras genom beslut i enskilda fall. Att införa ett generellt lagstadgat skydd mot processuella åtgärder när det gäller inlånade kulturföremål är förmodligen svårt och skulle inte heller uppfylla det syfte som angetts. Det bör istället övervägas hur beslut om skydd mot processuella åtgärder i enskilda fall, t.ex. vad gäller specifika verk vid en viss utställning under en viss tid, ska fattas för att tillgodose de behov som beskrivits ovan.

Både institutioner inom det allmänna museiväsendet och privata aktörer som arrangerar utställningar kan ha intresse av att låna in kulturföremål från utlandet. Ytterligare en fråga att ta ställning till är därför vilka institutioners inlån som lagen ska vara tillämplig på.

Vid utformningen av förslagen är det viktigt att hänsyn tas till Sveriges internationella åtaganden. Utöver folkrättsliga åtaganden om statsimmunitet har Sverige i internationella överenskommelser också åtagit sig att t.ex. hjälpa myndigheter i andra stater med beslag och andra tvångsåtgärder inom ramen för en brottsutredning. På området finns även regler som bygger på principen om ömsesidigt erkännande inom EU, vilka innebär att en medlemsstat i princip är skyldig att erkänna och verkställa ett beslut om exempelvis beslag eller förverkande från en annan medlemsstat, om det inte finns en utpekad grund för vägran.

Utredaren ska därför

- analysera och föreslå hur en ny lag som ger möjlighet att genom särskilt beslut skydda stats- och privatägda kulturföremål som lånas in från utlandet för att ställas ut i Sverige från processuella åtgärder ska utformas,
- analysera och bedöma om lagen endast bör omfatta utställningsföremål som lånas in av en aktör som är en del av det allmänna museiväsendet eller om lagen även bör omfatta utställningsföremål som lånas in av privata aktörer,

- analysera hur förslaget förhåller sig till Sveriges internationella åtaganden, inklusive EU-rätten och internationellt rättsligt samarbete, och
- utarbeta nödvändiga författningsförslag.

Bör det uppställas krav på utredning om ägandeförhållande och proveniens?

När det gäller den typ av kulturföremål som lånas internationellt är det vanligt att de har deponerats vid ett museum för en längre tid sedan. Bland annat av detta skäl är det inte alltid klart vem som innehar äganderätten. I vissa fall kan det finnas någon som kan göra anspråk på egendomen vilket kan ställa till problem i samband med en utlåning. I andra fall har frågan om vem som äger föremålet ingen särskild betydelse eftersom institutionen har förfoganderätt. Det finns även situationer där det kan vara svårt att veta på förhand om föremålet på något sätt har varit inblandat i brottslig verksamhet eller är föremål för en tvist.

Dessa förhållanden motiverar att det bör övervägas om det i bestämmelserna om skydd mot processuella åtgärder ska uppställas krav på att den som ansöker om sådant skydd kan dokumentera föremålets proveniens eller äganderättsförhållanden. Samtidigt är det viktigt att beakta att krav på alltför kostsamma eller tidskrävande utredningar av dessa frågor i sig skulle kunna hämma det internationella utbytet av kulturföremål.

Utredaren ska därför

- analysera och bedöma om det bör uppställas krav på att ägandeförhållandet är utrett eller andra krav avseende dokumentation av föremålets proveniens inför beslut om skydd mot processuella åtgärder, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Vilka processuella åtgärder ska omfattas av skyddet?

För att kunna ta ställning till hur omfattande ett skydd mot processuella åtgärder ska vara bör det analyseras vilka intressen som kan komma att ställas mot varandra, bl.a. vikten av det internationella konstutbytet, intresset av att utreda brott, enskildas rätt att få betalt m.m. Ett kulturföremål kan vara föremål för en brottsutredning, exempelvis om stöld, häleri eller smuggling. Kulturföremålet kan också vara eller bli föremål för en talan om bättre rätt eller en begäran om återlämnade enligt 6 eller 7 kap. kulturmiljölagen (1988:950). Med denna utgångspunkt bör det övervägas vilka bestämmelser enligt straffprocessen, tvistemålsprocessen, utskökningsrätten och annan

relevant lagstiftning som bör omfattas av ett skydd mot processuella åtgärder i förhållande till de utlånade kulturföremålen. I detta sammanhang är det viktigt att Sveriges internationella åtaganden och EU-rätten beaktas.

Utredaren ska därför

- redovisa vilka bestämmelser om processuella tvångsmedel enligt straffprocessen, tvistemålsprocessen, utskökningsrätten och annan relevant lagstiftning som skulle kunna aktualiseras,
- bedöma om skyddet ska omfatta samtliga bestämmelser eller om vissa av dessa bestämmelser bör undantas, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

En ordning för ärenden om skydd mot processuella åtgärder

Eftersom avsikten är att skapa ett regelverk som gör det möjligt att fatta beslut om skydd mot processuella åtgärder i enskilda fall krävs det att en beslutsordning för detta inrättas. I utredarens uppdrag ligger att ta ställning till om en myndighet bör fatta dessa beslut, och i så fall vilken myndighet.

Utredaren ska därför

- föreslå en ordning för hur frågan om att skydda ett visst utställningsföremål mot att kunna bli föremål för processuella åtgärder ska hanteras, och
- utarbeta nödvändiga författningsförslag.

Internationell jämförelse

Vid en analys av hur ett regelverk kan skydda utländska kulturföremål som ställs ut i Sverige från processuella åtgärder är det värdefullt att jämföra med hur andra länder har valt att reglera frågan. Nationell lagstiftning som garanterar inlånade utställningsföremål skydd mot processuella åtgärder finns i bland annat Österrike, Belgien, Frankrike, Tyskland, Storbritannien, USA, Israel, Kanada, Schweiz och Ryssland. Av de nordiska länderna är det i dagsläget endast Finland som har infört sådan lagstiftning (Lag om förbud mot beslag av vissa utställningsföremål som förs in till Finland (697/2011), RP 236/210 rd).

Utredaren ska därför

- kortfattat redovisa hur ett relevant urval av andra länder har valt att hantera frågan om skydd mot processuella åtgärder för kulturföremål som lånats in från andra länder för att ställas ut och då särskilt fokusera på den finska ordningen.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska bedöma de offentligfinansiella och samhällsekonomiska konsekvenserna av de förslag som lämnas. Om förslagen kan leda till kostnadsökningar för det allmänna ska utredaren även lämna förslag på finansiering.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska inom ramen för uppdraget samråda med Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Polismyndigheten, Riksantikvarieämbetet, Kronofogdemyndigheten och andra relevanta myndigheter och institutioner.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 oktober 2020.

(Kulturdepartementet)