

9 mars 2016

Till
Kulturdepartementet

Ku2015/02403/KL – Remissvar avseende Riksantikvarieämbetets rapport Översyn av regelverket om kulturföremål

Sammanfattning

SALC Advokatbyrå ("**SALC**") avstyrker att Riksantikvarieämbetet rapport Översyn av regelverket om kulturföremål ("**Rapporten**") och dess förslag läggs till grund för lagstiftning. Enligt SALC:s uppfattning är rapporten undermålig och förslagen i denna adresserar inte flera väsentliga brister i gällande utförelse- reglering i kulturmiljölagen (1988:950) ("**KML**") och kulturmiljöförordningen (1988:1188) ("**KMF**"). Det kan bl.a. ifrågasättas om lagstiftningen i dess nuva-

rande och föreslagna utformning är förenlig med äganderättsskyddet enligt regeringsformen, EU:s rättighetsstadga och Europakonventionen.

Svensk kulturmiljölagsstiftning är ålderdomlig, bristfällig och ojämn samt innehåller en stor mängd juridisk-tekniska oklarheter och ofullkomligheter. Lagstiftningen – i först hand KML och KMF – står sig inte väl vid en jämförelse med lagstiftningen i många andra länder. Behovet av en generell och övergripande översyn och reformering av inte bara av utförelsereglerna utan av hela kulturmiljölagsstiftningen är därför stort. SALC föreslår därför att en riktig offentlig utredning tillsätts för att göra en grundlig både materiell och lagteknisk översyn av denna.

Om lagstiftaren inte är beredd att göra den rekommenderade förutsättningslösa översynen av utförelselagstiftningen för att uppgradera denna efter de krav som bl.a. följer av EU-rätten och Europakonventionsrätten, anser SALC att det allvarligt bör övervägas att helt slopa utförelsereglerna.

1. Inledning

SALC är förmodligen Sveriges enda advokatbyrå som arbetar med kulturegen-
domsrätt (culture heritage law) som ett specialområde. Bland byråns klienter
inom detta område finns både svenska staten (i olika konstellationer), stiftelser,
museer, auktionsföretag och privatpersoner.

2. Allmänt om de svenska utförelsereglerna

De svenska utförelsereglerna har sedan flera decennier varit i behov av en radikal översyn och reformering. Reglerna i sin nuvarande utformning säkerställer inte att kulturföremål som är av stor betydelse för det nationella kulturarvet bevaras i riket. Däremot leder de till byråkrati och tar värdefulla resurser i anspråk hos de tillståndsgivande myndigheterna samtidigt som de medför betydande krångel och förorsakar påtagliga kostnader för enskilda utan någon egentlig nytta.

Den nuvarande kulturmiljölagstiftningen och utförelselagstiftningen bygger på ett förlegat snävt nationalistiskt och objektsfixerat synsätt. Problemen har bl.a. belysts i antologin Kulturarv – Att skapa historia för framtiden, 2015¹, bl.a. i uppsatsen, "Antik utförelselagstiftning" av undertecknad Bexhed (a.a. s. 43-51, bilaga). De förslag som läggs fram i Rapporten råder inte bot på dessa grundläggande brister och tillkortakommanden i den nuvarande lagstiftningen. Förslagen i Rapporten innebär endast en begränsad uppdatering av gällande föråldrade regler, utan att något i grunden görs för att reformera regelsystemet.

¹ Citeras i det följande "*Kulturarv*".

3. Internationella förhållanden

En avgörande brist i Rapporten är att denna, frånsatt en begränsad redovisning av förhållandena i Danmark, Finland och Norge, helt förbigått förhållandena i andra i sammanhanget mer relevanta länder och inte redovisar vilka regler som gäller i exempelvis Frankrike, Grekland, Italien, Nederländerna, Spanien, Storbritannien och Tyskland. Detta är så mycket märkligare som lättillgängliga översikter finns publicerade om vad som gäller i dessa länder, se exv. Boesch, Sterpi och Parkhouse (ed.): *The Art Collecting Legal Handbook* (2013) och Nafziger och Paterson (ed.): *Handbook on the Law of Cultural Heritage and International Trade* (2014).

4. EU-rätten och Europakonventionen

En annan avgörande brist i Rapporten är att denna över huvud taget inte analyserar om de svenska utförelsereglerna är förenliga med äganderättsskyddet i regeringsformen, EU:s rättighetsstadga och Europakonventionen.

Såvitt bekant har denna fråga inte prövats av någon svensk domstol. Däremot har äganderättsinskränkningar som följer av byggnadsminnesförklaringar (motsv.) och utförelseregler vid några tillfällen prövats av Europadomstolen, bl.a. i målen *Beyeler mot Italien*, målnr 33202/96, och *Potomska och Potomski mot Polen*, målnr 33949/05. Slutsatsen av dessa domar är att den som äger en kulturhistoriskt värdefull byggnad eller kulturhistoriskt värdefulla föremål får

tåla vissa inskränkningar i sin dispositionsrätt över egendomen, men att en proportionalitetsbedömning skall göras och att inskränkningarna måste kunna motiveras även med beaktande av denna. Det får sålunda anses vara en godtagbar inskränkning i äganderätten att en stat håller sig med en utförsellagstiftning och också att utförsel hindras av egendom som bedöms vara av stor betydelse för det nationella kulturarvet, men helt säkert bara om staten till fulla internationella marknadsvärdet löser in de föremål för vilka utförsel nekas.

Däremot är det tveksamt om det är förenligt med äganderättskyddet att som i Sverige ha en utförsellagstiftning som kan förbjuda utförsel av ett föremål utan att staten löser in detta till fulla internationella marknadsvärdet. Denna tveksamhet får anses accentuerad när ett betydligt högre värde på föremålet kan påräkna om detta säljs i utlandet än på den begränsade svenska marknaden.

5. Legalitetsprincipen

I Rapporten förs ett mycket märkligt resonemang om att enskild egendom som har stor betydelse för det nationella kulturarvet till viss del också utgör "samhällelig egendom" (s. 17 i Rapporten). Detta synsätt strider mot äganderättskyddet i såväl regeringsformen, EU:s rättighetsstadga som Europakonventionen och SALC ser det som bekymmersamt att en statlig förvaltningsmyndighet uttrycker sig på detta sätt.

I Rapporten tas även på andra ställen alltför lätt på grundläggande rättsprinciper. På s. 14 i Rapporten påstås med hänvisning till de nationella målen för kulturmiljöarbetet att ett "mångfaldsperspektiv" alltid skall genomsyra tillämp-

ningen av 5 kap. KML. Detta påstående må vara "politiskt korrekt" för stunden, men något lagstöd för en sådan rättstillämpning finns inte. Lagstiftningen skall tillämpas utifrån hur den formulerats då den tillkom eller omformulerats då den eventuellt senare har ändrats (1 kap. 1 § tredje stycket regeringsformen).

6. Inlösen då utförseltillstånd vägras

Det är rimligt att staten kan förhindra utförsel av kulturföremål som bedöms vara av stor betydelse för det nationella kulturarvet.

Denna inskränkning i äganderätten måste dock för att vara proportionell kombineras med en skyldighet för staten att, om ägaren så önskar, till fullt internationellt marknadsvärde lösa in de föremål för vilka utförseltillstånd nekats.

Det hävdas i Rapporten att det statsfinansiella läget inte medger en sådan ordning. Denna ståndpunkt är inte acceptabel. Sveriges statsfinanser står sig som bekant mycket väl vid en internationell jämförelse. Därtill kommer att det i Sverige finns flera betydande outnyttjade möjligheter att ordna finansiering genom medel från Allmänna arvsfonden och statliga spel och lotterier. Allmänna arvsfonden skulle mycket väl – efter en ändring av 5 § lagen (1994:243) om Allmänna arvsfonden – kunna användas för finansiering av inlösen av kulturhistoriskt värdefull egendom och även för andra angelägna förvärv av sådan egendom till de statliga museerna. Motsvarande gäller för överskottet från statliga spel och lotterier. Överskottet från dessa borde delas mellan sport och kultur. I sammanhanget kan hänvisas till the Heritage Lottery Fund i Storbritannien som varje år finansierar betydande inköp till de brittiska museerna. Detta

säkerställer inte bara att kulturegendom som är av stor betydelse för det nationella kulturarvet stannar i landet utan bidrar också till att turistindustrin gynnas. Detta har man insett i många länder, exempelvis i Spanien där stora belopp genom åren satsats av spanska staten för strategiska inköp till museer.

Ett alternativ till inlösen är den ordning som finns i England och Wales. Om utförelse nekats föreskrivs samtidigt en tidsperiod inom vilken "a matching offer" till ett "fair market price" kan göras av antingen en allmän institution eller en enskild inhemsk köpare (en inhemsk köpare skall i sådana fall förbinda sig att i skälig omfattning tillhandahålla föremålet för visning på en allmän institution). Om inget matchande bud erhålls inom den föreskrivna tiden får föremålet exporteras fritt. Eftersom de brittiska kulturinstitutionerna har relativt god tillgång på finansiering genom bl.a. the Heritage Lottery Fund, är det många föremål som på detta sätt förvärvas till museerna och därmed stannat i landet och detta utan att säljarna drabbas ekonomiskt.

7. En offentlig utredning bör tillsättas

SALC anser att en riktig offentlig utredning bör tillsättas för att göra en ordentlig översyn och modernisering av i första hand KML. Regleringen i KML är föråldrad och består i praktiken av ett ihopklipp av gammal sinsemellan icke synkroniserad lagstiftning. Skyddet för fornlämningar och fornfynd enligt 2 kap. KML är mycket starkt, skyddet för byggnadsminnen enligt 3 kap. KML relativt svagt (därtill är antalet byggnader som åtnjuter byggnadsminnesskydd i Sverige mycket få vid en internationell jämförelse), skyddet för Svenska kyrkans kyrkor

(men inte prästgårdar) och kyrkliga inventarier enligt 4 kap. mycket starkt och skyddet för antikviteter enligt 5 kap. KML i stort sett illusoriskt.

Behovet av en sådan övergripande utredning har inte minskat p.g.a. Rapporten. Skälen för en utredning är idag om möjligt ännu starkare mot bakgrund av bristerna i Rapporten och dess förslag.² En sådan utredning bör vara allsidigt sammansättning och ledas av en i förhållande till partsintressen "neutral" ordförande.

8. De föreslagna ändringarna i KML och KMF

Om regeringen trots den allvarliga kritiken mot Rapporten skulle gå vidare med förslagen i denna, har SALC följande synpunkter på förslagen i Rapporten. Angivna sifferreferenser avser punkter i Rapporten.

5.1.1 Föremåls ekonomiska värdegränser

Värdegränser är enligt SALC:s uppfattning ett alltför trubbigt instrument som ofta leder fel när det gäller att bedöma ett föremåls kulturhistoriska värde. De värdegränser som föreslås i Rapporten är därtill otillräckligt motiverade och framstår som ganska slumpmässigt valda. Många föremål av högt kulturhistoriskt värde faller under de angivna värdegränserna samtidigt som en mängd

² Kulturmiljöutredningen hade ett alltför begränsat mandat och denna utrednings förslag (SOU 2012:37) har endast marginellt förmått råda bot på de brister, ojämnheter och problem som kännetecknar nuvarande lagreglering.

föremål som inte är av stor betydelse för det nationella kulturarvet ryms inom de föreslagna värdegränserna.

I den mån värdegränser skall ges avgörande betydelse, är de föreslagna värdegränserna i förhållande till varandra dåligt motiverade. I vilken utsträckning de föreslagna värdegränserna 0 kr., 20.000 kr., 40.000 kr. eller 100.000 kr. valts för en viss föremålskategori måste övervägas och motiveras bättre. Som exempel kan nämnas att för de föreslagna nya föremålskategorierna Fotografier och film resp. Leksaker och spel så föreslås värdegränserna 20.000 kr. resp. 40.000 kr. Varför just dessa valts och varför olika värdegränser valts har inte motiverats närmare i Rapporten.

I Rapporten konstateras korrekt (s. 36 f.), vilket också varit allmänt känt under en länge tid³, att det är oklart vilket värde som de olika värdegränserna tar sikte på. Är det försäljningsvärdet i Sverige eller internationellt och skall kostnader i samband med försäljningen medräknas, eller är det möjligen försäkringsvärdet? Rapporten ger inget svar på vilket värde som åsyftas. Vilket värde som skall gälla diskuteras inte ens. Ett klarläggande av denna fråga ter sig särskilt angeläget eftersom värdegränserna med de förslag som läggs fram i Rapporten, om införande av värdegränser för alla föremålskategorier, får en ännu större betydelse än tidigare.

5.1.2 Föremålens åldersgränser

³

Se bl.a. Kulturarv s. 48.

Förslagen i detta avsnitt tillstyrks.

Förslagen kommer dock, även om de leder till snar lagstiftning, i stor utsträckning för sent. När det gäller högkvalitativa svenska möbler från tidigt 1900-tal (the "Swedish Grace") så är det inte mycket som längre finns kvar inom landet. Exporten har varit mycket omfattande under de senaste decennierna utan att lagstiftaren tidigare gjort något åt saken. Det är inte heller mycket av den svenska möbelskatten från denna tid, möbler som man förknippar med namn som Axel Einar Hjorth, Carl Malmsten, Erik "Klot-Johan" Johansson, Otto Schultz, Erik Chambert och tillverkare som NK och Boet, som finns bevarade på svenska museer. Detta eftersom de flesta museer som skildrar svenskt konsthantverk – både statliga centralmuseer och de regionala museerna med annan huvudman – byggde upp sina samlingar under slutet av 1800-talet. Museerna gjorde under årtiondena därefter få förvärv.⁴

5.1.3 Föremålens ursprung

SALC tillstyrker att åtskillnaden mellan svenska respektive utländska föremål tas bort för flertalet föremålskategorier.

SALC tillstyrker också att den nuvarande begränsningen av tillståndsplikten i vissa fall till allmogeföremål tas bort.

SALC ifrågasätter om det finns bärande skäl att i så många fall som föreslås i Rapporten tillämpa olika värdegränser för svenska och icke svenska föremål. I

⁴

Jfr Kulturarv s. 47-48 och 65-78.

vart fall har några tillräckligt bärande skäl till sådan åtskillnad inte redovisats i Rapporten.

Begreppet "samling" bör definieras och tydliggöras. F.n. råder viss förvirring kring när föremål ingår i en samling och när de inte gör det.

SALC tillstyrker att alla föremål av metall bör omfattas, inte bara de av guld, silver och brons.

SALC ifrågasätter om det finns skäl att särreglera smycken och folkdräkter (s. 42 resp. s. 42 i Rapporten) utifrån att de skulle vara personliga tillhörigheter. Många andra typer av föremål som omfattas av utförselbegränsning torde kunna ha lika stort personligt affektionsvärde som dessa, exempelvis möbler som gått i arv i många generationer och personliga minnesföremål av silver.

Beträffande påpekandet i Rapporten (s. 42 f.) att massproducerade föremål som bl.a. ångmaskiner inte bör omfattas av lagstiftningen, vill SALC påpeka att ånglok och ångbåtar tillverkade före 1917 i egenskap av transportmedel omfattas av utförselrestriktionerna enligt nuvarande lagstiftning (bilagan punkt 10 a) till KMF). Måhända skulle Järnvägmuseum (Trafikverket) resp. Sjöhistoriska museet vara mer lämpade att ta ställning till ansökningar om utförseltillstånd beträffande sådana transportmedel än som f.n. Nordiska museet (31 § KMF).

5.1.4 Bedömningskriterier

SALC tillstyrker att de mer detaljerade bedömningskriterier som föreslås i Rapporten skrivs in i lagtexten.

Mer detaljerade bedömningskriterier bör motverka den något ojämna bedömningspraxis som föreligger mellan de olika organ som f.n. tar ställning till ansökningar om utförelsetillstånd. Sålunda är det en uppfattning bland många som arbetar med konst och antikviteter att Nordiska museet betydligt oftare vägrar utförelsetillstånd än exempelvis Nationalmuseum. SALC ifrågasätter om det finns sakliga skäl för denna ojämnhet i bedömningen.

SALC anser inte att det är lämpligt att Riksantikvarieämbetet genom föreskrifter eller allmänna råd preciserar bedömningskriterierna ytterligare. Någon delegerad normgivning till Riksantikvarieämbetet bör inte förekomma annat än möjligen när det gäller verkställighet av lag (8 kap. 7 § första stycket 1 regeringsformen).

5.1.5-8. Övriga förslag

SALC har ingen erinran mot de förslag i Rapportens som redovisas i avsnitten 5.1.5-8.

SALC ADVOKATBYRÅ KB

Jan-Mikael Bexhed