



NOTAT

Til Folketingets Kulturudvalg

3. juli 2007

Status for arbejdet med forberedelsen af en dansk ratifikation af UNIDROIT-konventionen om stjalne eller ulovligt eksporterede kulturgenstande

1. UNIDROIT-konventionens forhistorie

FN's organisation inden for undervisning, videnskab og kultur UNESCO har i mange år beskæftiget sig med kampen mod ulovlige aktiviteter, der er rettet mod kulturværdier, f.eks. ulovlige udgravninger og derpå følgende handel med udgravede genstande. Der er i UNESCO-regi vedtaget regulering på flere niveauer på dette felt spændende fra re-kommandationer (anbefalinger til stater) og deklARATIONER (moralske eller politiske hensigtserklæringer) til normative, regelfastsættende konventioner.

Dette arbejde førte i 1970 til vedtagelsen af en konvention om midlerne til at forbyde og forhindre ulovlig import, eksport og ejendomsoverdragelse af kulturgenstande (70-konventionen). Danmark ratificerede denne konvention i 2002.

70-konventionen blev først og fremmest udformet på baggrund af mange udviklingslandenes tab af kulturgenstande gennem tyveri og udførsel. Også andre lande er i stigende grad ramt af den kriminalitet, der har med fjernelse af kulturgenstande at gøre, og konventionen er blevet anset for et betydningsfuldt våben i kampen mod de aktiviteter, der har forbindelse hermed. Formålet med 70-konventionen er at etablere en fælles juridisk ramme for bestræbelserne for at modvirke landenes tab af sådanne kulturgenstande, som det enkelte land anser for en vigtig del af dets kulturarv.

Uklarheder i 70-konventionen om midlerne til at forbyde og forhindre ulovlig import, eksport og ejendomsoverdragelse af kulturgenstande – og deraf følgende forskelle i de tiltrædende landes gennemførelse af konventionens bestemmelser i national lovgivning - var baggrunden for, at UNESCO i 1980'erne rettede henvendelse til den juridiske samarbejdsorganisation UNIDROIT (Det internationale institut for samordning af privatretten (International Institute for the Unification of Private Law)) med henblik på udarbejdelse af en konvention, der kunne supplere 70-konventionen med bestemmelser af mere privatretlig karakter.

Det var primært uklarheden af rækkevidden af 70-konventionens art. 7 om staternes forpligtelser ved henholdsvis ulovligt eksporterede og stjålne kulturgenstande, som var årsag til ønsket om en mere indgående regulering af spørgsmålet om tilbageføring af stjålne genstande og tilbagelevering af ulovligt udførte genstande. UNIDROIT-konventionen beskæftiger sig således primært med regulering af spørgsmålet om tilbageføring/tilbagelevering i tilfælde af henholdsvis tyveri og ulovlig eksport.

UNIDROIT-konventionen om stjålne eller ulovligt eksporterede kulturgenstande er resultatet af en diplomatisk konference i Rom i juni 1995, og den endelige tekst er dateret 24. juni 1995. Konventionen er resultatet af en lang forberedelsesproces og omfattende forhandlinger i forbindelse med vedtagelsen. Det skal i denne forbindelse bemærkes, at konventionen regulerer et område, hvor de forskellige lande har vidt forskellige retssystemer.

UNIDROIT-konventionen skal opfattes som et supplement til 70-konventionen, og UNESCO anbefaler tiltræden af begge konventioner.

2. Status for UNIDROIT-konventionen

UNIDROIT-konventionen er pr. april 2007 tiltrådt af 28 stater. 70-konventionen er på samme tidspunkt tiltrådt af 112 stater. Blandt de nordiske lande har Norge og Finland tiltrådt UNIDROIT-konventionen. Sverige har i 2005 offentliggjort en forberedende betænkning om Sveriges eventuelle ratifikation af UNIDROIT-konventionen. Sverige har dog efter det oplyste endnu ikke afsluttet sine overvejelser herom. Herudover har følgende EU-lande ratificeret UNIDROIT-konventionen: Cypern, Ungarn, Italien, Litauen, Portugal, Slovakiet og Spanien.

70-konventionen er tiltrådt af alle fem nordiske lande. Følgende EU-lande har udover de nordiske lande tiltrådt konventionen: Bulgarien, Polen, Italien, Ungarn, Cypern, Grækenland, Portugal, Spanien, Slovenien, Tjekkiet, Slovakiet, Rumænien, Estland, Frankrig og Storbritannien.

3. Forholdet mellem 70-konventionen og UNIDROIT-konventionen

Konventionerne vedrører de samme kategorier af kulturgenstande og har begge til formål at bekæmpe ulovlig handel med kulturgenstande.

UNESCO-konventionen indeholder bestemmelser om forpligtelser af administrativ og offentligretlig karakter, herunder om at oprette organer til beskyttelse af kulturarven, at etablere et system med eksportkontrol, at forhindre museer mv. i at erhverve ulovligt eksporterede kulturgenstande (art. 7 (a)), at forbyde import af kulturgenstande, der er stjålet fra et museum eller lignende institution og – efter anmodning af den krænkede stat - at træffe passende foranstaltninger med henblik på tilbagelevering af sådanne stjalne kulturgenstande (art. 7 (b)), at pålægge straf for visse overtrædelser og til at overvåge handelen med kulturgenstande.

UNIDROIT-konventionen vedrører forhold af privat- og procesretlig karakter. Konventionen bestemmer bl.a., at stjalne kulturgenstande skal tilbageleveres – og at private kan rejse sag herom - samt at ulovligt eksporterede kulturgenstande også som udgangspunkt skal tilbageleveres.

Det bemærkes, at 70-konventionen – udover artikel 7a (om forbud for museer mv. mod at erhverve ulovligt eksporterede genstande) og artikel 13 (der bl.a. forpligter deltagerstater til at sikre, at kompetente myndigheder samarbejder med henblik på tilbagelevering i visse særlige situationer) – ikke nærmere regulerer (tilbagelevering af) ulovligt eksporterede kulturgenstande.

4. EU-direktivet om tilbagelevering af kulturgoder, der er ulovligt fjernet fra en medlemsstats område.

Ved lov nr. 1104 af 22. december 1993 om tilbagelevering af kulturgoder, som ulovligt er fjernet fra et EU-medlemslands område m.v., blev EU-direktiv 93/7/EØF med samme titel implementeret i Danmark. Den herved skabte EU-ordning danner grundlag for et administrativt og juridisk samarbejde mellem myndighederne i de enkelte medlemslande. Direktivet giver de nationale domstole i medlemslandene kompetence til at træffe afgørelse om den fysiske tilbagelevering af genstanden til den medlemsstat, hvorfra den er fjernet, uden at der herved tages stilling til ejendomsretten til genstanden. Således overlader EU-reglerne det til domstolene i den stat, hvorfra genstanden er ulovligt udført, at afgøre spørgsmålet om ejendomsretten.

EU-ordningen vedrører kulturgenstande, der er omtalt i et bilag til direktivet, og som i visse tilfælde er omfattet af værdigrænser. Danmark har ved implementeringsloven valgt at holde sig til de i direktivet udtrykkeligt fastsatte værdigrænser og kategorier samt ikke at tillægge direktivets ordning tilbagevirkende kraft.

5. De nordiske lande og UNIDROIT-konventionen

Norge og Finland har som nævnt tiltrådt UNIDROIT-konventionen, mens Sverige er i en overvejelsesfase, idet der som grundlag herfor i 2005 er foretaget en udredning om mulighederne herfor. Finland har med henblik på konventionens tiltræden gennemført en særskilt lov, som indpasser konventionens bestemmelser i finsk ret. Norge har i forbindelse med tiltræden af konventionen foretaget ændringer i forskellige eksisterende love. Det drejer sig således om ændringer af kulturmindeloven, godtroserhvervsloven og hævdsloven. Med hensyn til Sverige fremgår det af den svenske udredning, at en evt. tiltræden af konventionen forudsætter ændringer i forskellige eksisterende love.

6. UNIDROIT-konventionens opbygning og hovedpunkter.

Konventionens præambel omhandler det overordnede formål at bekæmpe den ulovlige handel med kulturgenstande ved at pålægge staterne visse forpligtelser med henblik på at tilbageføre stjålne genstande og tilbagelevere ulovligt eksporterede genstande. Præambelen fastslår desuden, at formålet med konventionen er at etablere fælles minimumsretsregler for tilbageføring og tilbagelevering af kulturgenstande. Ved minimumsretsregler forstås det forhold, at konventionen ikke udelukker nationale regler, som i højere grad end konventionen tilgodeser den krænkede part med hensyn til tilbageførelse eller tilbagelevering. Som endnu et centralt element fremgår det af præambelen, at konventionen ikke har tilbagevirkende kraft, og ej heller indebærer en efterfølgende lovliggørelse af, hvad der tidligere måtte være foregået.

Kapitel I angiver konventionens anvendelsesområde, som er krav af ”international art” og definerer det af konventionen dækkede begreb ”kulturgenstande”, herunder at genstanden skal være af betydning for arkæologi, forhistorie, historie, litteratur, kunst eller videnskab. Begrebsafgrænsningen svarer til definitionen af kulturgenstande i 70-konventionen.

Kapitel II omhandler tilbageføring af stjålne kulturgenstande og omfatter betingelserne for tilbageføring af stjålne genstande og eventuel økonomisk kompensation i den forbindelse. Kapitlet bestemmer således, at besidderen af en stjålet kulturgenstand, der afkræves at tilbagelevere den, skal kompenseres økonomisk under forudsætning af at

besidderen hverken vidste eller med rimelighed burde have vidst, at den var stjålet, og kan bevise, at der blev udvist tilstrækkelig omhu i forbindelse med erhvervelsen.

Kapitel III omhandler tilbagelevering af ulovligt eksporterede kulturgenstande og indebærer således en anerkendelse af alle andre tiltrædende landes beskyttelsesordninger mod uønsket udførsel af kulturværdier. Bestemmelsen giver mulighed for, at en administrativ myndighed eller en domstol kan behandle og afgøre sådanne sager. I kapitlet bestemmes det, at domstolen eller en anden kompetent myndighed i den stat, der rettes henvendelse til, skal bestemme tilbagelevering af en ulovligt eksporteret kulturgenstand, såfremt den anmodende stat godtgør, at fjernelsen af genstanden fra dens territorium væsentligt anfægter en eller flere af følgende interesser for staten:

- (a) den fysiske bevarelse af genstanden eller af dens sammenhæng;
 - (b) integriteten af en sammensat genstand;
 - (c) bevarelsen af oplysninger af for eksempel videnskabelig eller historisk art;
 - (d) den traditionelle eller rituelle anvendelse af genstanden i et stamme- eller et indfødt samfund,
- eller godtgør, at genstanden er af betydelig kulturel vigtighed for den anmodende stat.

Endelig bestemmes det i kapitlet, at besidderen af en kulturgenstand, som erhvervede genstanden, efter den var ulovligt eksporteret, er berettiget til rimelig økonomisk kompensation fra den anmodende stat på tidspunktet for tilbageleveringen, forudsat at besidderen på tidspunktet for erhvervelsen hverken vidste eller med rimelighed burde have vidst, at genstanden var ulovligt eksporteret.

Kapitel IV indeholder en række bestemmelser om bl.a. domstolenes kompetence, foreløbige retsindgreb og tidsmæssig dækning.

Det afsluttende kapitel V indeholder bestemmelser om bl.a. undertegnelse, ratifikation, ikrafttrædelse og territorial udstrækning.

7. Eksempler på forhold, der skal undersøges nærmere i forbindelse med de videre overvejelser om en dansk ratifikation.

- Rækkevidden af konventionens anvendelsesområde, herunder i forhold til hvilke berigelsesforbrydelser en gennemførelseslovgivning skal omfatte, rækkevidden af konventionens erstatningsbegreb mv.

- Konventionens betydning for retsforholdet mellem besidderen og ejeren af en kulturgenstand, der kræves tilbageleveret.
- Betydningen af anerkendelse af andre landes lovgivning om beskyttelse af kulturgenstande.
- Konventionens forhold til bestemmelsen i grundlovens § 73 om ekspropriation..
- Tilrettelæggelsen af det processuelle grundlag for en tilbageleveringssag.
- Administrative og økonomiske konsekvenser af konventionens gennemførelse, herunder betydningen af konventionens brede definition af kulturgenstande uden fastsat værdigrænse (i modsætning til EU-ordningen)

8. Den videre proces.

Kulturministeriet og Justitsministeriet forventer, at de nærmere undersøgelser af de ovenfor nævnte problemstillinger i løbet af efteråret 2007 vil være tilendebragt i en udstrækning, som muliggør tilvejebringelse af et beslutningsgrundlag vedrørende spørgsmålet om en dansk ratifikation af UNIDROIT-konventionen. Når et beslutningsgrundlag foreligger, må der påregnes gennemført en høring af de berørte myndigheder, institutioner, fagkredse og interesseorganisationer.

9. Spørgsmål om yderligere tiltag til hindring af kulturarvsforbrydelser.

Folketingets Kulturudvalg har i tilknytning til den offentlige debat om ulovlig handel med kulturgenstande og overvejelserne om UNIDROIT-konventionen rejst en række spørgsmål vedrørende muligheden for iværksættelse af yderligere tiltag til hindring af kulturarvsforbrydelser. Kulturministeriets umiddelbare bemærkninger til de enkelte forslag bringes i det følgende:

Forbud mod besiddelse af samt import af og handel med kulturgenstande uden lovlig oprindelse (Spørgsmål S 3433).

Kulturministeriet er orienteret om, at der i Storbritannien for nogle år siden er indført en ordning, som kriminaliserer dispositioner over – herunder import og eksport af – genstande, som er tilvejebragt på en måde, der er ulovlig i det land, hvorfra gentanden

stammer. Kulturministeriet vil undersøge grundlaget for og erfaringerne med denne ordning.

Forbud mod besiddelse af illegalt opgravede og eksporterede kunstgenstande (Spørgsmål S 3438).

Der henvises til bemærkningerne til spørgsmål S 3433.

Forbud mod handel med genstande, der er over 100 år, medmindre ejeren kan bevise deres lovlige oprindelse (Spørgsmål S 3434).

Kulturministeriet vil overveje spørgsmålet nærmere i forbindelse med de øvrige overvejelser om ratifikation af UNIDOROIT-konventionen. Kulturministeriet agter at inddrage Justitsministeriet i disse overvejelser.

Etablering af importkontrol af kultur- og kunstgenstande (Spørgsmål S 3439 og S 3440).

Kulturministeriet er orienteret om, at Norge for nylig har indført en importkontrolordning vedrørende kultur- og kunstgenstande. Ministeriet vil rette henvendelse til de norske myndigheder med henblik på en undersøgelse af grundlaget for og erfaringerne med denne ordning.

Efter Kulturministeriets opfattelse lægger UNIDROIT-konventionen ikke op til en national regulering af den i spørgsmålene omhandlede karakter, og sådanne initiativer vil derfor ikke indgå i den videre forberedelse af beslutningsgrundlaget vedrørende UNIDROIT-konventionen.

De rejste spørgsmål vil imidlertid kunne indgå i kommende overvejelser om muligheden for yderligere foranstaltninger til bekæmpelse af ulovlig handel med kulturgenstande.