

27. november 2002

Notat

om Danmarks ratifikation af UNESCO's konvention af 14. november 1970 om midlerne til at forbyde og forhindre ulovlig import, eksport og ejendoms-overdragelse af kulturgenstande.

Med hensyn til indhentelse af Folketingets samtykke efter grundlovens § 19, indebærer konventionen ikke ændringer af rigets område og forudsætter ikke ændringer af dansk lovgivning. Konventionen indebærer efter Kulturministeriets opfattelse ikke forpligtelser af større betydning, og ministeriet finder derfor ikke, at Folketingets samtykke er påkrævet. Ministeriet finder ikke grundlag for at anse konventionen for omfattet af grundlovens § 19, stk. 3, hvorefter regeringen skal rådføre sig med Det Udenrigspolitiske Nævn forud for enhver beslutning af større politisk rækkevidde. På baggrund af konventionens betydning for bekæmpelsen af ulovlige aktiviteter med hensyn til kulturværdier finder ministeriet imidlertid, at Folketingets Kulturudvalg bør orienteres om ratifikationen.

Indholdsfortegnelse

- I. UNESCO-konventionens forhistorie
- II. Danmarks ratifikation
 - 1. Oversigt over UNESCO-konventionens bestemmelser
 - 2. Gennemgang af UNESCO-konventionens enkelte bestemmelser
- III. Økonomiske og administrative konsekvenser

Bilag:

- 1. Oversættelse af konventionen
- 2. Erklæring om afgrænsning af kulturgjenstande i henhold til artikel 1

I. UNESCO-konventionens forhistorie

FN's organisation inden for undervisning 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.

I 1964 blev der på UNESCOs Generalkonference vedtaget en rekommandation om forholdsregler mod ulovlig handel med kulturgenstande. Organisationen arbejdede videre med problemstillingen, og dette arbejde førte i 1970 til vedtagelsen af en konvention på Generalkonferencen.

Konventionen blev først og fremmest udformet på baggrund af mange udviklingslandes tab af deres landes kulturgenstande gennem tyveri og lignende og senere 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 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.

Konventionen er pr. 15. oktober 2002 tiltrådt af 97 stater.

Blandt nordiske lande har Finland (1999 i sammenhæng med UNIDROIT-konventionen, jf. nedenfor) og Sverige (2002) tiltrådt. Inden for EU er konventionen endvidere tiltrådt af Frankrig, Grækenland, Italien, Portugal, Spanien og Storbritannien.

Konventionen er udformet på en sådan måde, at rækkevidden og retsvirkningen af en række bestemmelser i konventionen er uklar, herunder bl.a. med hensyn til retsvirkningen af ulovlig eksport.

På den baggrund har en række stater i forbindelse med ratifikationen afgivet erklæringer om, hvorledes den pågældende stat fortolker enkelte bestemmelser i konventionen.

UNIDROIT-konventionen af 24. juni 1995 om stjålne eller ulovligt eksporterede kulturgenstande

Uklarhederne i UNESCO-konventionen var baggrunden for, at UNESCO rettede henvendelse til den juridiske samarbejdsorganisation UNIDROIT (Det internationale institut for samordning af privatreten (International Institute for the Unification of Private Law)) med henblik på udarbejdelse af en konvention, der kunne supplere UNESCO-konventionen fra 1970 med bestemmelser af mere privatretlig karakter.

UNESCO var endvidere af den opfattelse, at udformningen af et supplement til UNESCO-konventionen med yderligere afklaring af visse privat- og procesretlige forhold kunne medvirke til, at flere lande kunne tilslutte sig den internationale regulering på dette område.

UNIDROIT-konventionen er resultatet af en diplomatisk konference i Rom i juni 1995, og den endelige tekst er dateret 24. juni 1995.

Konventionen er pr. 8. oktober 2002 tiltrådt af 17 stater.

Blandt de nordiske lande har Norge og Finland tiltrådt konventionen. Inden for EU er konventionen endvidere tiltrådt af Italien og Spanien. Desuden har Frankrig forberedt en ratifikation.

Forholdet mellem UNESCO- og UNIDROIT-konventionerne

Konventionerne vedrører de samme kategorier af kulturgenstande, jf. nedenfor.

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 forbyde import af visse kulturgenstande stjålet fra et museum eller lignende institution, at træffe passende foranstaltninger med henblik på tilbagelevering af disse kulturgenstande, at pålægge straf for visse overtrædelser og til at overvåge handelen med kulturgenstande.

UNIDROIT-konventionen er derimod begrænset til forhold af privat- og procesretlig karakter. Konventionen sikrer bl.a., at en ejer (i tilfælde af stjalne kulturgenstande) eller en anmodende stat (i tilfælde af ulovligt eksporterede kulturgenstande) kan indbringe spørgsmål om tilbagelevering af kulturgenstanden for en domstol eller anden kompetent myndighed i det land, hvor genstanden befinder sig. De deltagende stater forpligtes derfor til at sikre, at sådanne søgsmål kan finde sted, herunder bl.a. ved at tilvejebringe det nødvendige processuelle lovgrundlag herfor. UNIDROIT-konventionen pålægger endvidere de deltagende stater en forpligtelse til at gennemføre bestemmelser af privat- og procesretlig karakter.

Det bemærkes, at UNIDROIT-konventionen giver den godtroende erhverver en ret til godtgørelse i forbindelse med en tilbageleveringssag.

Grundlaget for en dansk stillingtagen til UNIDROIT-konventionen er ikke afklaret på nuværende tidspunkt. Kulturministeriet påregner at nedsætte et udvalg med repræsentanter for bl.a. Justitsministeriet og Udenrigsministeriet med henblik på nærmere at analysere og vurdere konsekvenserne af en dansk ratifikation af UNIDROIT-konventionen.

II. Danmarks ratifikation af UNESCO-konventionen

Det er regeringens hensigt snarest at ratificere UNESCO-konventionen.

Det skal understreges, at forpligtelserne i konventionen kun gælder for forhold, der opstår efter ratifikationen. Det vil sige, at konventionen ikke har tilbagevirkende kraft.

Ved ratifikationen af konventionen påtager Danmark sig en folkeretlig forpligtelse til at indrette nationale retsregler og administrativ praksis således, at de i konventionen opstillede krav opfyldes.

Det vurderes, at konventionens bestemmelser ikke frembyder problemer i relation til gældende dansk ret.

På grund af den uklarhed, der hersker omkring forståelsen og rækkevidden af visse bestemmelser i UNESCO-konventionen har Danmark orienteret UNESCO-sekretariatet om, hvordan de pågældende bestemmelser vil blive forstået og anvendt i dansk ret og administrativ praksis. Det drejer sig om præciseringer

til artikel 3, 5, 6, 7 og 13, jf. nærmere nedenfor under gennemgang af de enkelte bestemmelser.

Det bemærkes i den forbindelse, at konventionen ikke etablerer et internationalt organ, der kan overvåge deltagerstaternes opfyldelse af konventionen og tage stilling til eventuelle fortolkningsspørgsmål. Det vil således i sidste ende være op til de nationale domstole at tage stilling til forståelsen og rækkevidden af bestemmelserne i konventionen.

For Grønlands og Færøernes vedkommende vil Grønlands hjemmestyre og Færøernes landsstyre i forbindelse med Danmarks ratifikation blive orienteret om ratifikationen, og de vil blive anmodet om at tage stilling til, hvorvidt de ønsker at være omfattet af konventionen. Danmark vil af den grund i forbindelse med den danske ratifikation tage et midlertidigt forbehold for Grønlands og Færøernes vedkommende. Ønsker Grønland og Færøerne at være omfattet af konventionen, vil forbeholdet blive ophævet.

Spørgsmålet om en dansk ratifikation af UNESCO-konventionen har været forelagt Justitsministeriet, Skatteministeriet, Udenrigsministeriet og Statsministeriet.

De hørte myndigheder har ikke haft indvendinger mod en dansk ratifikation af UNESCO-konventionen.

For så vidt angår holdningen til UNESCO-konventionen i faglige kredse skal oplyses, at der hos berørte organisationer og institutioner er en positiv holdning til en dansk ratifikation.

Tidligere danske og nordiske overvejelser vedrørende evt. tiltræden af UNESCO- og UNIDROIT-konventionerne

Hvad særligt angår danske forhold for så vidt angår ulovlig handel med kulturværdier, er der på nuværende tidspunkt ikke tale om et påtrængende problem hverken på eksport- eller importområdet.

Danmark gennemførte i 1986 en lovgivning, der regulerer udførslen af visse kulturværdier (lov nr. 332 af 4. juni 1986 om sikring af kulturværdier i Danmark). Der har siden denne lovgivnings gennemførelse kun været få eksempler

på, at myndighederne har kunnet konstatere, at udførsel i strid med lovgivningen har fundet sted.

For så vidt angår indførsel af kulturgenstande, der er stjålet eller udført fra andre lande i strid med disse landes lovgivning, har der kun været enkelte eksempler på, at sager af denne karakter har været rejst over for danske myndigheder m.v.

Med hensyn til UNESCO-konventionen skal bemærkes, at da konventionen blev vedtaget på UNESCO's Generalkonference i 1970 tilkendegav Danmark - også på vegne af Norge og Sverige - at man havde stor forståelse for konventionens generelle formål, men at man havde forbehold med hensyn til nogle af de konkrete konventionsbestemmelers forhold til de nationale retlige og administrative systemer.

I forbindelse med gennemførelse af den danske lovgivning vedrørende sikring af kulturværdier i 1986 tilkendegav regeringen, at en dansk ratifikation af UNESCO-konventionen burde overvejes, men at der - som i andre UNESCO-sager - skulle tilstræbes en fælles nordisk holdning. Denne holdning var baseret på en anbefaling i Betænkning om kulturværdier (nr. 1040, 1985).

Siden har der med mellemrum været drøftelser mellem de nordiske lande med henblik på fornyet overvejelse om tiltræden. Man har i denne forbindelse også diskuteret, om en tiltræden med visse, evt. fælles, forbehold ville være en mulighed. Disse drøftelser har ikke ført til beslutning om fælles tiltræden af UNESCO-konventionen.

Baggrunden for dette standpunkt hos de berørte myndigheder i de nordiske lande var tidligere en overvejende skeptisk holdning med hensyn til konventionens gennemførlighed og dermed betydning for opnåelsen af de opstillede mål.

Hertil kom, at der har været en frygt for, at uklarheder i konventionen kunne skabe usikkerhed for handelen på området.

Det har også indgået i overvejelserne, at der i de senere år har fundet behandling sted af dels en EU-ordning på området (jf. lov nr. 1104 af 22. december 1993 om tilbagelevering af kulturgoder, der ulovligt er fjernet fra et EU-medlemslands område m.v., som ændret ved lov nr. 422 af 10. juni 1997), som

også gælder for EØS-landene, dels den tidligere omtalte UNIDROIT-konvention fra 1995 om stjalne eller ulovligt eksporterede kulturgenstande.

Det har imidlertid også været en almindelig vurdering, at en tiltræden af UNESCO-konventionen i princippet vil have positive virkninger. Den vil vise solidaritet med lande, hvis kulturarv i særlig grad er udsat for ulovlige udgravninger m.v. og således sende et positivt politisk signal på et område, som er genstand for stor offentlig opmærksomhed. Hertil kommer, at den vil øge vore egne muligheder for at få stjalne eller ulovligt eksporterede kulturgenstande tilbage.

Den seneste udvikling på det nordiske område er som nævnt ovenfor, at Finland i 1999 har tiltrådt UNESCO-konventionen i sammenhæng med UNIDROIT-konventionen. Det er i denne forbindelse fra finsk side fremhævet, at UNIDROIT-konventionen må betragtes som en afklaring af visse retlige forhold, som ikke er løst tilfredsstillende i UNESCO-konventionen.

Sverige har tiltrådt UNESCO-konventionen i 2002, men har endnu ikke taget stilling til UNIDROIT-konventionen.

Norge har tiltrådt UNIDROIT-konventionen, men har endnu ikke taget stilling til UNESCO-konventionen.

Island har ikke tiltrådt nogen af konventionerne.

1) Oversigt over UNESCO-Konventionens bestemmelser

UNESCO-konventionen pålægger staterne visse forpligtelser med henblik på at:

- beskytte den nationale kulturarv (artiklerne 5 og 6)
- forhindre at museer og lignende institutioner erhverver kulturgenstande, som er ulovligt eksporteret fra en anden deltagerstat (artikel 7(a))
- bistå i sager vedrørende tilbagelevering af kulturgenstande, som er stjålet fra et museum eller lignende institution i en anden deltagerstat (artikel 7(b))
- bistå hinanden i den fælles beskyttelse af kulturarven (artiklerne 9 og 13).

2) Gennemgang af UNESCO-konventionens enkelte bestemmelser

I artikel 1 defineres "kulturgenstande" som genstande, hver stat udtrykkelig betegner som værende af betydning for arkæologi, forhistorie, historie, litteratur, kunst eller videnskab, og som tilhører nærmere definerede genstandsgrupper, f.eks.:

- Sjældne eksemplarer og samlinger af fauna, flora, mineraler og anatomi
- Dele af kunstneriske eller historiske monumenter
- Genstande fra arkæologiske udgravninger eller arkæologiske fund
- Genstande af kunstnerisk interesse
- Antikviteter der er mere end hundrede år gamle.

Det bemærkes, at genstandskategorierne er meget omfattende. Der anføres i visse tilfælde aldersgrænser, men værdigrænser anvendes ikke.

Det kan principielt anses for betænkeligt, at "kulturgenstande" er så bredt defineret, og at konventionens anvendelsesområde dermed er så generelt. Denne betænkelighed har navnlig at gøre med hensynet til handelen på området og den uklarhed, der kan følge af et omfattende anvendelsesområde.

Hertil kommer spørgsmålet om den belastning af danske myndigheder, som en gennemførelse af konventionen kan indebære.

Opmærksomheden henledes i denne forbindelse på det forhold, at den europæiske ordning på området (jf. lov nr. 1104 af 22. december 1993 om tilbagelevering af kulturgoder, som ulovligt er fjernet fra et EU-medlemslands område m.v., der gennemførte EU-direktiv 93/7/EØF) af de ovennævnte årsager er afgrænset til et nærmere antal kategorier af kulturgenstande, med for de fleste kategoriers vedkommende aldersgrænser og værdigrænser.

Under hensyn til at danske myndigheder kun har kendskab til få tilfælde, hvor der i Danmark er rejst sager om tilbagelevering af genstande, der påstås udført fra et andet land i strid med dette lands lovgivning, er det den samlede vurdering, at det generelle anvendelsesområde ikke skal være en hindring for en dansk tiltræden af konventionen. Kulturministeriet har herved også lagt vægt på, at konventionens retsvirkninger - således som de præciseres nedenfor - ikke vurderes at frembyde problemer i relation til gældende dansk lovgivning og administrativ praksis.

Danmark vil ved den kommende ratifikation afgrænse de genstande, Danmark anser for omfattet af artikel 1, ved en henvisning til de kategorier af genstande, der er omfattet af lov nr. 332 af 4. juni 1986 om sikring af kulturværdier i Danmark samt museumslovens regler om danefæ og danekræ, jf. vedlagte erklæring.

Artikel 2 indeholder to generelle principper. For det første anerkender staterne de skadelige virkninger for oprindelseslandenes kulturarv af ulovlig import/eksport mv. af kulturgenstande og det internationale samarbejdes betydning for at modvirke denne fare. For det andet påtager de deltagende stater sig at modvirke ulovlig handel med de midler, de har til rådighed.

Artiklen giver ikke anledning til bemærkninger.

Artikel 3 indeholder et generelt princip om, at import/eksport mv. af kulturgenstande skal anses for ulovlig, hvis den har fundet sted i strid med bestemmelser udstedt i henhold til konventionen.

Det skal hertil bemærkes, at ulovlig import, forstået som import i strid med et andet lands eksportlovgivning, er et meget vidt begreb, jf. en lang række landes meget forskellige lovgivning på dette område. Bestemmelsens rækkevidde og retsvirkning har derfor givet anledning til diskussion. Nogle stater fortolker artiklen således, at den vil indebære pligt til tilbagelevering af genstande i alle tilfælde af tyveri eller ulovlig eksport. Andre stater finder en sådan fortolkning af artikel 3 for vidtgående. De tillægger ikke bestemmelsen nogen selvstændig betydning men henviser til artikel 7 og artikel 9, som opstiller særlige betingelser for bistand til tilbagelevering.

Det vil derfor være nødvendigt ved en dansk ratifikation at fastlægge de præcise retsvirkninger af anvendelsen af et sådant princip i dansk ret. Kulturministeriet finder, at retsvirkningerne må fastlægges i relation til de dispositioner, som er omtalt nedenfor i forbindelse med artikel 7 og artikel 9. Dette er blevet tilkendegivet over for UNESCOs sekretariat.

Artikel 4 opregner forudsætningerne for, at kulturværdier kan henregnes til et givet lands kulturelle arv, det vil sige spørgsmålet om genstandens oprindelsesland.

Artiklen giver ikke anledning til bemærkninger.

Artikel 5 pålægger staterne – som passende for hvert land - at etablere organer til beskyttelse af kulturarven. Organerne skal bidrage til lovgivningsarbejde, der vedrører konventionen og vedligeholde en liste over offentligt såvel som privat registrerede kulturgenstande, der ikke lovligt kan eksporteres. Organerne skal endvidere organisere kontrol med arkæologiske udgravninger og sikre overholdelse af etiske regler inden for de relevante kredse. Endelig skal organerne sørge for udbredelse af kendskabet til konventionens bestemmelser og drage omsorg for passende offentlig omtale.

Det skal til de nævnte forpligtelser bemærkes, at der i Danmark findes omfattende registreringer af kulturel ejendom, der ejes af offentlige institutioner. Danmark kan imidlertid ikke påtage sig at udforme en sådan liste over betydningsfulde genstande i privat eje. Den danske lov om sikring af kulturværdier i Danmark opregner visse kategorier af kulturgenstande, hvor udførselstilladelse skal søges. Det er herefter Kulturværdisudvalget, der træffer konkret afgørelse om evt. udførselsforbud.

Det er Kulturministeriets opfattelse, at opfyldelsen af forpligtelserne, herunder med hensyn til strukturen og funktioner for danske organer til beskyttelse af den kulturelle arv samt lovgivningen på området, må anses for dækket af konventionens formulering ”som passende for hvert land”, hvorfor det ikke er nødvendigt med yderligere opfyldesskridt i Danmark på det organisatoriske område. Dette er tilkendegivet over for UNESCO’s sekretariat.

Efter artikel 6 skal staterne:

- a) indføre et passende certifikat til angivelse af, at eksport af en given genstand er tilladt,
- b) forbyde eksport af kulturværdier, der ikke er ledsaget af et eksportcertifikat,
- c) gøre offentligheden bekendt med dette forhold.

Konventionen foreskriver ikke en særlig standard for certifikater, og det er således op til den enkelte stat selv at udforme sine regler.

For Danmarks vedkommende kan bestemmelsen anses for opfyldt ved gennemførelsen af lov nr. 332 af 4. juni 1986 om sikring af kulturværdier i Danmark, suppleret ved gennemførelse af Forordning (EØF) nr. 3911/92 af 9. december 1992 om udførsel af kulturgoder (til lande uden for EU), jf. lov nr. 1104 af 22. december 1993 om tilbagelevering af kulturgoder, der ulovligt er

fjernet fra et EU-medlemslands område mv., som ændret ved lov nr. 422 af 10 juni 1997.

Artikel 7 pålægger staterne:

- a) at tage nødvendige forholdsregler – i overensstemmelse med national lovgivning – for at forhindre, at museer og lignende institutioner erhverver genstande, der er ulovligt eksporteret fra en anden stat efter konventionens ikrafttræden, samt at oplyse den anden stat om tilbud vedrørende sådanne genstande.
- b) (i) at forbyde import af kulturgenstande, der er stjålet fra et museum eller lignende institution i en anden stat efter konventionens ikrafttræden, for så vidt det kan dokumenteres, at genstanden har tilhørt institutionen,
(ii) på opfordring af oprindelsesstaten at tage passende skridt til tilbagelevering af sådanne genstande, mod at oprindelseslandet betaler erstatning til en godtroende erhverver eller til enhver person, som har gyldig adkomst til den pågældende genstand.

Det bemærkes, at for så vidt angår det indbyrdes forhold mellem lande, der tilhører EU og EØS, gælder lov nr. 1104 af 22. december 1993 om tilbagelevering af kulturgoder, der ulovligt er fjernet fra de berørte medlemslandes område mv., som ændret ved lov nr. 422 af 10. juni 1997. Ordningen etablerer grundlag for et administrativt og juridisk samarbejde mellem medlemsstaterne i tilfælde, hvor eksport af bestemte kategorier af kulturgenstande er sket i strid med en medlemsstats lovgivning.

Artikel 7 (a) vedrører kulturværdier, der ulovligt er eksporteret fra en anden deltagerstat.

Læses bestemmelsen i sammenhæng med artikel 3 og 6 må "ulovligt eksporterede genstande" forstås som genstande, der er udført fra en deltagerstat i strid med dette lands lovgivning på området, herunder f.eks. med krav om eksportcertifikat.

Bestemmelsen forpligter Danmark til at tage nødvendige forholdsregler for at forhindre, at danske museer og lignende institutioner erhverver kulturværdier, der er ulovligt eksporteret fra en anden deltagerstat.

Bestemmelsens rækkevidde er uklar. Visse deltagerstater har i forbindelse med ratifikationen tilkendegivet, at bestemmelsen kun anses at forpligte staten til at

regulere statslige museers og lignende statslige institutioners erhvervelser. Derimod anses bestemmelsen ikke at forpligte staten til ved lovgivningsmæssige tiltag at regulere private institutioners mv. erhvervelse af kulturgenstande fra en anden deltagerstat.

Kulturministeriet kan tilslutte sig den sidstnævnte forståelse af bestemmelsen.

Artikel 7 (a) må herefter anses for opfyldt ved § 33 i museumsloven (lov nr. 473 af 7. juni 2001), der blev indsat i loven med henblik på at sætte Danmark i stand til at ratificere internationale konventioner på området. Det fremgår af denne bestemmelse, at et museum ikke må erhverve en genstand, såfremt genstanden er udført fra et andet land i strid med dette lands lovgivning, og forholdet er omfattet af en international overenskomst, som er tiltrådt af det pågældende land og Danmark, jf. § 33, stk. 1. Såfremt et museum alligevel erhverver en sådan genstand, skal der finde tilbagelevering sted i overensstemmelse med den internationale overenskomst, jf. § 33, stk. 2. Et museum, der overtræder § 33, kan straffes med bøde, jf. § 40 i museumsloven.

Museumsloven vedrører statslige museer og museer, der modtager statsligt tilskud til driften.

Danske myndigheder skal således, jf. artikel 13, jf. nedenfor, medvirke til at sikre tilbagelevering, såfremt et statsligt eller statsstøttet museum har erhvervet en ulovligt eksporteret kulturgenstand.

Det bemærkes, at UNESCO-konventionen - udover artikel 7a og artikel 13, der forpligter deltagerstater til at sikre, at kompetente myndigheder samarbejder med henblik på tilbagelevering - ikke nærmere regulerer tilbagelevering af ulovligt eksporterede kulturgenstande.

Bestemmelsen i museumslovens § 33, stk. 2, sigter således også mod at skabe grundlag for en mulig dansk tiltræden af den tidligere omtalte UNIDROIT-konvention.

Om det generelle spørgsmål om museers erhvervelse af genstande, hvis forhistorie er uafklaret, fremgår det i øvrigt af museumslovens forarbejder, at museer, som er omfattet af loven, dvs. statslige og statsanerkendte museer, må antages at være opmærksomme på de museumsetiske regler, som er vedtaget af den internationale museumsorganisation ICOM. I disse regler anføres, at

“erhvervelse af en genstand, hvad enten det er ved køb, gave eller arv, bør ikke foretages, uden at ledelsen og den ansvarlige medarbejder har sikret sig, at museet kan erholde lovlig adkomst til genstanden, samt i særdeleshed at den ikke er ulovligt erhvervet i eller udført fra oprindelseslandet og/eller et andet land, hvor den kan have været ejet lovligt.”

Tilsvarende forudsættes andre statslige eller statsanerkendte kulturinstitutioner såsom f.eks. biblioteker at udvise særlig agtpågivenhed ved erhvervelse af kulturgenstande. Ved en dansk ratifikation, vil dette forhold blive indskærpet over for relevante myndigheder.

For så vidt angår private museers og lignende institutioners erhvervelse af kulturgenstande vil Kulturministeriet fortsat henlede institutionernes opmærksomhed på de museumsetiske regler for handel med kulturværdier.

Artikel 7 (b) vedrører kulturværdier, der er stjålet fra et museum eller lignende institution i en anden deltagerstat (oprindelsesstaten).

Efter artikel 7 (b) (i) forpligtes deltagerstaterne til at forbyde import af kulturgenstande, som er stjålet fra et museum eller lignende institution i oprindelsesstaten, og som er opført på vedkommende institutions fortegnelse.

Det har været diskuteret, hvad retsvirkningerne af bestemmelsen er. Det synes at være den overvejende opfattelse, at bestemmelsen ikke stiller krav om importkontrol ved grænsen, idet dette næppe ville være praktisk gennemførligt.

Det er derimod den overvejende opfattelse, at bestemmelsen etablerer et juridisk grundlag for, at en deltagerstat - efter anmodning fra oprindelseslandet - kan iværksætte foranstaltninger i overensstemmelse med artikel 7 (b)(ii) med henblik på tilbagelevering af den stjalne kulturgenstand til oprindelseslandet, jf. nedenfor.

Kulturministeriet deler den opfattelse, hvorefter det ikke antages, at importforbuddet i artikel 7 (b)(i) indeholder en forpligtelse til grænsekontrol.

Det er således den danske opfattelse, at importforbuddets virkning vil være bistand til tilbagelevering, jf. artikel 7 (b) (ii) og sanktioner efter artikel 8. Opmærksomheden henledes i denne forbindelse særligt på straffelovens bestemmelser om hæleri.

Kulturministeriet har orienteret UNESCO's sekretariat om denne opfattelse.

Efter artikel 7 (b) (ii) skal deltagerstaten på opfordring af oprindelsesstaten tage passende skridt til tilbagelevering af "sådanne kulturgenstande", idet omfang oprindelsesstaten tilbyder at betale erstatning til en eventuel godtroende erhverver eller en erhverver med gyldig adkomst.

Anvendelsesområdet for artikel 7 (b) (ii) kan forekomme uklart, men det antages efter ordlyden, at bestemmelsen alene vedrører de kulturgenstande, som er omtalt i artikel 7 (b) (i) - dvs. kulturværdier, som er stjålet fra et museum eller lignende institution i en anden deltagerstat (oprindelsesstaten).

Baggrunden for artikel 7 (b) er, at det i stk. (i) bestemmes, at en afgrænset kategori af kulturværdier - genstande der er stjålet fra et museum eller lignende institution - er ulovligt importerede, og derfor skal deltagerstaten i henhold til stk. (ii) tage passende skridt til at tilbageføre disse kulturværdier til oprindelseslandet.

Ordningen i artikel 7 (b) (ii) indebærer, at såfremt en kulturgenstand er blevet stjålet fra et museum i et deltagerland (oprindelseslandet), og genstanden er blevet importeret i en anden deltagerstat (importstaten), skal museet henvende sig til staten i oprindelseslandet og anmode om bistand til tilbagelevering. Såfremt staten i oprindelseslandet vurderer, at der er det fornødne grundlag for en tilbageleveringssag, kan den anmode importstaten om bistand til tilbagelevering. Importstaten er herefter forpligtet til at træffe passende administrative foranstaltninger med henblik på tilbagelevering af genstanden.

Befinder kulturgenstanden sig hos en godtroende erhverver eller en erhverver med gyldig adkomst, indtræder forpligtelsen til at træffe passende foranstaltninger kun, såfremt importstaten tilbyder at betale en rimelig godtgørelse til erhververen.

Det har været diskuteret, hvad der ligger i forpligtelsen til at træffe "passende foranstaltninger med henblik på tilbagelevering".

Efter Kulturministeriets opfattelse vil forpligtelsen til at træffe "passende foranstaltninger med henblik på tilbagelevering" bl.a. kunne indebære passende administrative tiltag med henblik på bistand i forbindelse med identifikation af

kulturgenstanden, med tilvejebringelse af faktiske oplysninger om omstændighederne ved import af genstanden, om eventuelle efterfølgende overdragelser mv. Der kan endvidere være tale om at føre forhandlinger med den nuværende indehaver af genstanden om tilbagelevering, herunder at orientere erhververen i god tro eller erhververen med gyldig adkomst til genstanden om den godtgørelse, oprindelsesstaten har tilbudt.

Der kan endvidere i straffesager være tale om gensidig retshjælp efter de derom gældende regler.

Kan den nuværende indehaver ikke anerkende kravet om tilbagelevering, må spørgsmålet i givet fald afgøres ved de nationale domstole efter national ret.

Det bemærkes herved, at deltagerstater efter artikel 13 (c) skal tillade, at der anlægges retssager af den retmæssige ejer om generhvervelse af stjålne kulturgenstande.

Efter Kulturministeriets opfattelse forpligter artikel 7 (b) (ii) således alene Danmark til at yde passende bistand til oprindelsesstaten i forbindelse med en tilbageleveringssag. Bestemmelsen forpligter derimod ikke importstaten til at tilbagelevere stjålne kulturgenstande eller til at indrette nationale lovregler på en særlig måde.

Det bemærkes, at skulle spørgsmålet om tilbagelevering af en stjålet kulturgenstand opstå for de danske domstole, følger det af danske ulovbestemte principper og dansk retspraksis, at udgangspunktet ved tyveri er vindikation, således at stjålne genstande skal tilbageleveres til den oprindelige ejer, uanset hvordan erhververen er kommet i besiddelse af genstanden, herunder om han har været i god tro, jf. herved også princippet i Danske Lov 6-17-5.

Vindikation er således den klare hovedregel, og de få lovfæstede undtagelser hertil, som indebærer, at en godtroende køber af genstande fra et konkursbo (konkurslovens § 83), et bobestyrerbehandlet bo (dødsboskiftelovens § 85) eller på en hittegoodsauktion ikke kan mødes med krav fra den oprindeligt berettigede, må antages at have begrænset betydning for så vidt angår kulturgenstande, der er stjålet fra museer og lignende institutioner i en anden deltagerstat.

Det bemærkes i øvrigt, at det efter Kulturministeriets vurdering næppe er sandsynligt, at en kulturgenstand, der er stjålet fra et museum i en anden delstat, vil blive fundet som hittegods i Danmark. Skulle det imidlertid ske, må det antages, at politiet vil undersøge, om den pågældende genstand er efterlyst og derfor undlade at bortsælge den, jf. herved cirkulære om behandlingen af hittegods (cirkulære nr. 116 af 6. juni 1952) hvorefter politiet ved modtagelsen af hittegods - og på ny inden bortsalg - skal undersøge, om den pågældende genstand er efterlyst.

Efter artikel 8 forpligter de deltagende stater sig til at idømme straf eller pålægge administrative sanktioner over for enhver person, der overtræder artikel 6 (b) og 7 (b).

Forpligtelsen til at straffe personer, der er ansvarlige for eksport af kulturværdier uden eksportcertifikat, jf. artikel 6 (b) må betragtes som opfyldt ved de eksisterende straffebestemmelser i den danske lovgivning vedrørende sikring af kulturværdier (§ 13 i lov nr. 332 af 4. juni 1986 og § 4, stk. 2, i lov nr. 1104 af 22. december 1993).

Forpligtelsen til at straffe personer, der overtræder artikel 7 (b), herunder ved at importere kulturværdier, der er stjålet fra museer, må ligeledes anses for opfyldt, idet sådanne personer efter omstændighederne vil kunne straffes efter straffelovens bestemmelser om hæleri, jf. straffelovens §§ 290 og 303 eller tyveri, jf. straffelovens § 276, jf. §§ 285 – 287.

Artikel 9 omhandler særlige nødsituationer, hvor en stats kulturarv er truet på grund af plyndring af arkæologiske og etnografiske genstande. I sådanne tilfælde kan staten appellere til andre berørte stater, og disse er da forpligtet til at deltage i en fælles aktion, omfattende kontrol med import og eksport af de pågældende genstande. I mangel af særlig aftale er staten forpligtet til at tage foreløbige skridt i videst muligt omfang.

Det bemærkes, at rækkevidden af forpligtelsen kan forekomme uklar. Det må dog understreges, at det drejer sig om ganske særlige tilfælde, og at formuleringen af forpligtelsen er holdt i generelle vendinger. Artiklen antages derfor ikke at give anledning til problemer.

Efter artikel 10 skal de deltagende stater:

- a) begrænse omsætningen af ulovligt eksporterede genstande gennem undervisning og oplysning. Der skal hermed gøres en indsats for at udbrede information om konventionen. Deltagerstaterne skal desuden - som passende for hvert land - forpligte antikvitethandlere under strafferetlige eller administrative sanktioner til at føre register over hver enkel genstands proveniens med navn og adresse på sælger og beskrivelse af genstanden samt oplysning om salgsprisen. Køberen skal også informeres om et eventuelt eksportforbud.
- b) gennem oplysning vække offentlighedens forståelse for den kulturelle arv og de farer, der truer den.

Artikel 10 (a) forpligter medlemsstaterne til at begrænse omsætningen af ulovligt eksporterede kulturgenstande, ligesom medlemsstaterne – som passende for hvert land – skal forpligte antikvitethandlere til at føre proveniensregistre. Bestemmelsen overlader således en vid skønsmargin til medlemsstaterne.

Lov om handel med brugte genstande samt pantelånervirksomhed (jf. lov nr. 223 af 8. juni 1966 med senere ændringer) samt bekendtgørelse nr. 7 af 9. januar 1969 med senere ændringer om handel med brugte genstande varetager de hensyn, der er nævnt i artikel 10 (a). Efter forarbejderne til loven skal loven således blandt andet forebygge afsætning af stjalne koster.

Efter loven kræves der bevilling for at handle med og købe brugte genstande. Bevilling meddeles af politiet.

Bevillingshaveren skal føre særlige forretningsbøger, der er autoriseret af politiet, hvori ethvert køb eller salg skal indføres. Bevillingshaveren skal forlange, at den person, der vil indgå aftale om salg, legitimerer sig, og der skal i forretningsbogen ske notering om arten af den foreviste legitimation samt dennes nummer.

Bevillingshaveren skal straks give meddelelse til politiet, hvis han bliver tilbudt genstande under omstændigheder, der kan begrunde mistanke om manglende lovlig adkomst, eller hvis genstandene er efterlyst. Han skal desuden tilbageholde genstandene, indtil politiet kommer til stede.

Efter ordlyden af artikel 10 (a) må det antages at være op til hver deltagerstat selv at vurdere, i hvilket omfang antikvitethandlere skal forpligtes til at føre proveniensregistre. Under de nuværende forhold for handel med antikviteter i

Danmark - og når henses til de praktiske og administrative byrder et krav om et egentligt proveniensregister ville påføre den enkelte antikvitetshandler og handelen med antikviteter - finder Kulturministeriet ikke, at der er behov for at pålægge antikvitetshandlere en sådan registreringspligt.

Det er herefter Kulturministeriets vurdering, at den gældende danske lovgivning og praksis opfylder betingelserne i artikel 10 (a). Dette er tilkendegivet over for UNESCO's sekretariat.

For så vidt angår artikel 10 (b) bemærkes, at Kulturministeriet i samarbejde med andre relevante myndigheder efter en dansk ratifikation af UNESCO-konventionen påtænker at iværksætte særlige oplysningsaktiviteter med henblik på at udbrede kendskabet til konventionen og til danske forholdsregler imod illegal handel med kulturværdier.

Artikel 11 fastslår, at den eksport og ejendomsoverdragelse af kulturværdier, der sker under tvang som følge af okkupation er ulovlig. Det skal hertil bemærkes, at det er regeringens hensigt snarest at tiltræde Haager-konventionen af 1954 samt dennes 1. Protokol, der indeholder nærmere bestemmelser om dette forhold.

Efter artikel 12 skal deltagerstaterne respektere kulturarven inden for de territorier, for hvis internationale forpligtelser, de er ansvarlige.

Artikel 12 forpligter endvidere deltagerstaterne til at træffe alle passende forholdsregler til at forbyde og forhindre ulovlig import, eksport og ejendomsoverdragelse af kulturgenstande inden for sådanne territorier.

Der henvises til bemærkningerne ovenfor om Grønland og Færøerne.

Artikel 13 pålægger deltagerstaterne i henhold til lovgivningen i den enkelte stat at hindre ejendomsoverdragelser, der er egnet til at føre til ulovlig import og eksport. Desuden skal staterne sikre, at de kompetente myndigheder samarbejder med henblik på at lette, at ulovligt eksporterede kulturgenstande kan blive tilbageleveret til deres retmæssige ejere. Derudover skal staterne tillade, at der anlægges retssager med henblik på at søge mistede eller stjålne genstande tilbageført til den oprindelige ejer. Endelig skal staterne anerkende hver stats ret til at betegne visse kulturelle genstande som uoverdragelige – og således

undergivet eksportforbud – og lette tilbageførsel af sådanne genstande i tilfælde af, at eksport har fundet sted.

Det bemærkes, at rækkevidden af forpligtelserne i artiklen er uklar. Under hensyn til formuleringen, der henviser til den enkelte stats lovgivning, og til indholdet af forpligtelserne er det Kulturministeriets opfattelse, at bestemmelsen ikke forpligter til lovgivning, men udelukkende til administrative skridt inden for rammerne af gældende ret. Dette er tilkendegivet over for UNESCO's sekretariat.

Efter artikel 14 skal de deltagende stater så vidt muligt stille tilstrækkelige bevillinger til rådighed for de nationale organer, der beskytter den kulturelle arv med henblik på at forhindre ulovlig eksport og på at opfylde konventionens bestemmelser.

Artiklen giver ikke anledning til bemærkninger.

Artikel 15 fastslår, at de deltagende stater ikke afskæres fra at indgå specielle aftaler eller fra fortsat at deltage i allerede indgåede aftaler på konventionens område.

Bestemmelsen tager sigte på bilaterale aftaler, som er eller vil blive indgået imellem stater, der har særlige fælles problemer.

Det må understreges, at spørgsmålet om indgåelse af bilaterale aftaler på området for Danmarks vedkommende må overvejes meget nøje af bl.a. ressource-mæssige grunde.

Artiklen giver i øvrigt ikke anledning til bemærkninger.

Artikel 16 vedrører de rapporter, som de deltagende stater regelmæssigt skal aflevere til UNESCO's Generalkonference om de foranstaltninger, der er gennemført til opfyldelse af konventionen.

Artikel 17 omhandler UNESCO's rolle i forbindelse med konventionen.

Artiklerne 18-26 er tekniske bestemmelser vedrørende ratifikationen. For så vidt angår ikrafttræden bestemmer artikel 21, at konventionen træder i kraft tre måneder efter, at ratifikationsdokumentet er deponeret.

III. Økonomiske og administrative konsekvenser

En tiltrædelse af konventionen vil afhængigt af hvilke konkrete sager, der opstår på konventionens område, samt af de tiltag, der iværksættes i forbindelse med implementeringen, have en række økonomiske konsekvenser i form af udgifter til behandling af sager, generel information om konventionen til berørte institutioner og befolkningen, udarbejdelse af rapporter til UNESCO mv. Det skønnes, at disse udgifter vil kunne afholdes inden for rammerne af de berørte myndigheders løbende bevillinger.

Miljømæssige og erhvervsøkonomiske konsekvenser

En dansk ratifikation af konventionen har ikke miljømæssige konsekvenser. Ratifikationen skønnes ikke at have erhvervsøkonomiske konsekvenser.

Administrative konsekvenser

Konventionen antages ikke at få administrative konsekvenser for offentlige institutioner, erhvervslivet eller borgere udover dem, der eksisterer i den gældende lovgivning.

Forholdet til EU

Konventionen dækker et område, der også er reguleret af EU. Sager, der opstår mellem to EU-lande, reguleres af lov nr. 1104 af 22. december 1993 om tilbagelevering af kulturgoder, som ulovligt er fjernet fra et EU-medlemslands område m.v.

For så vidt angår forholdet mellem EU-lande henvises til omtalen ovenfor under bemærkningerne til artikel 7.

Ordningen gælder som ovenfor nævnt også EØS-området, dvs. for Islands, Lichtensteins og Norges vedkommende.