

# Beskyttelsen af kulturværdier i Danmark

Erland Kolding Nielsen

Formand for Kulturværdiudvalget

Kulturarven, i retlig forstand kulturværdier, deres erhvervelse, salg, bevaring og/eller ødelæggelse er et meget *hot* emne i dag både i international, europæisk og dansk sammenhæng. Ud fra en kriminalitetssynsvinkel er det et af de meget store områder internationalt, det fjerde største i volumen eller værdi efter den internationale politiorganisation Interpols vurdering.

Udviklingen afspejler, at kulturværdier, hvad enten der er tale om arkæologiske, etnografiske eller andre genstande, bøger, håndskrifter eller arkivalier, *pekuniært* set er steget overordentlig kraftigt i værdi på især det internationale, men også på mange nationale markeder ikke mindst gennem den sidste menneskealder. Det har betydet, at incitamentet til illegal virksomhed, hvad enten den har form af tyveri, illegal udgravning, forfalskning, smugleri eller kombinationer heraf er meget kraftigere end tidligere.

Udviklingen præges også af, at der i mange lande har udviklet sig en langt *større bevidsthed* om værdien og betydningen af ens kulturarv, ikke mindst efter at mange har haft smertefulde erfaringer med ødelæggelse og tab af kulturværdier, hvoraf nogle måske har været uerstattelige eller i hvert fald uerholdelige igen. Beskyttelse af kulturværdier er imidlertid ud over i krigssituationer et forholdsvis nyt område, hvor den juridiske regulering især har taget fart på internationalt plan efter 1970, på nationalt dansk niveau fra 1986 og på europæisk siden 1993.

## Retsgrundlaget for kulturbeskyttelsen i Danmark

Kulturværdiudvalget, statens centrale myndighed på området, administrerer i dag et omfattende lov- og bekendtgørelseskompleks, der tog sin begyndelse med *lov nr. 332 af 4. juni 1986* om sikring af kulturværdier i Danmark med ikrafttrædelse den 1. januar 1987, udvidedes i EU-regi med *Rådets direktiv 93/7/EØF af 15. marts 1993* om tilbagelevering af kulturgoder, som ulovligt er fjernet fra en medlemsstats område, der blev indført i dansk ret gennem *lov nr. 1104 af 22. december 1993*. Begge love er ændret, den danske senest ved *lov nr. 141 af 10. februar 2010*. Kulturministeriet har efterfølgende udstedt *lovbekendtgørelse nr. 1270 af 16. november 2010* og tilhørende *bekendtgørelse nr. 391 af 30. april 2011* om sikring af kulturværdier i Danmark, herunder om Kulturværdiudvalgets virksomhed. EU-lovgivningen blev revideret gennem Rådets *vedtagelse 15. maj 2014* af en revision af direktivet fra 1993, der blev gennemført i dansk ret ved *lov nr. 1572 af 15.*

december 2015 om ændring af lov om tilbagelevering af kulturgoder, som ulovligt er fjernet fra et EU-medlemslands område m.v.

Hertil kommer Danmarks ratificering af *UNIDROIT-konventionen af 24. juni 1995* om stjålne og ulovligt eksporterede kulturgenstande, der skete gennem *lov nr. 521 af 26. maj 2010*, der trådte i kraft d. 30. november 2010. Konventionen/loven regulerer hovedsageligt spørgsmålet om tilbagelevering af kulturgenstande i tilfælde af henholdsvis tyveri og ulovlig udførsel. Den er et operationelt og strafferetligt supplement til *UNESCO's konvention af 17. november 1970* om midlerne til at forbyde og forhindre ulovlig import, eksport og ejendomsoverdragelse af kulturgenstande.

For at styrke de nationale beskyttelsesinteresser er der tillige skabt et fælles regelsæt, der skal hindre ulovlig udførsel af kulturgenstande *ud over* EU's fælles toldgrænser i henhold til *Rådets forordning nr. 3911/92 af 9. december 1992* om udførsel af kulturgoder. Forordningen, der trådte i kraft den 1. april 1993, er kodificeret ved *Rådets forordning nr. 116/-2009 af 18. december 2008* om udførsel af kulturgoder. Disse regler om udførsel til lande uden for EU betyder, at der ved udførsel af bestemte kulturgenstande skal foreligge en udførselstilladelse, og at der i disse tilfælde skal anvendes en særlig europæisk ansøgningsformular. Det er også Kulturværtdiudvalget, der administrerer det fælles EU-regelsæt for det danske område.

I forbindelse med ansøgninger om udførselstilladelse må man således være opmærksom på, om der skal søges i henhold til EU- eller national lovgivning. Der kan være tilfælde, hvor EU-lovgivningen fastsætter en lavere aldersgrænse end den nationale lovgivning, og der kan ligeliges være tale om forskellige typer af genstande. F.eks. omfatter EU-forordningen mønter, hvilket den nationale lov ikke gør.

### **Kulturværtdiudvalget**

Den 1. januar 2016 har *lov nr. 332 af 4. juni 1986 om sikring af kulturværdier i Danmark* med senere revisioner været i kraft i knap 30 år med det i medfør af lovens § 5 nedsatte *Kulturværtdiudvalg* som retsområdets myndighed og forvalter.

Udvalget består *ex officio* af de 4 rigschefer - for *Det Kongelige Bibliotek* (som nationalbibliotek), *Nationalmuseet*, *Rigsarkivet* og *Statens Museum for Kunst* (som nationalgalleri) - samt siden nedlæggelsen af Statens Museumsnævn et medlem udpeget af Kulturministeriet fra *de ikke-statslige museer* for 4 år ad gangen. Medlemmerne sidder *ex officio* og kan ikke substitueres. Udvalget har gennem de 30 år haft 23 medlemmer, hvoraf dog kun 1 har siddet i hele perioden. Udvalgets øvrige nuværende medlemmer har siddet siden henholdsvis 2008, 2009, 2013 og 2011. Formand var 1987-1994 direktøren for Statens Mu-

seum for Kunst, 1994-95 rigsantikvaren/direktøren for Nationalmuseet, og siden 1995 direktøren for Det Kongelige Bibliotek. Udvalget holdt sit 170. møde i december 2015. Kulturværdiudvalget offentliggør årligt senest i maj en årsberetning. Udvalgets sekretariat befinder sig anno 2016 på Det Kongelige Bibliotek.

Udvalget har med jævne mellemrum gjort status, d.v.s. indtil nu efter 5, 10 og 20 år, vedrørende sin fortolkning og forvaltning af loven, og heri udførligt drøftet udviklingen og de anvendte kriterier for nedlæggelse af udførselsforbud. Udvalget oprettede i 2001 en hjemmeside på både dansk og engelsk med udførlig vejledning for brugere, bl.a. m.h.t. ansøgninger om udførselstilladelser, og adgang til alt lovstof, årsberetninger samt statistik over aktiviteter, økonomi og erhvervelser.

Udvalgets løbende arbejde består overvejende i (1) at screene *auktionssalget* i Danmark gennem en omfattende *forhåndsgennemgang* af auktionsskataloger, fysiske som digitale, med henblik på at vurdere, om der blandt de kulturgenstande, der er sat til salg, skulle være nogle, der p.g.a. betydning m.v. for Danmark ikke må føres ud af landet, hvilket vil kræve nedlæggelsen af et udførselsforbud, (2) at behandle indkomne såkaldt *individuelle* ansøgninger fra ejere af tilsvarende kulturgenstande, der ønskes udført af landet, f.eks. med henblik på salg på en udenlandsk auktion, ud fra den samme vurdering af betydning m.v. for Danmark, (3) bistand til danske politi- og toldmyndigheder i tilfælde af mulige ulovligheder i ind- og udførselssager, (4) bistand til udenlandske myndigheder i tilbageførelsessager samt (5) bidrag til lovudvikling på området.

Kulturværdiudvalget varetager således samarbejdet med de parallelle centrale og kompetente myndigheder i de øvrige medlemslande. Udvalget assisterer herunder andre medlemslandes myndigheder i forbindelse med efterforskning af ulovligt fjernede kulturgoder, som formodes at befinde sig i Danmark, ligesom Udvalget i givet fald søger at modvirke, at sådanne kulturgoder unddrages tilbageleveringsproceduren.

Udvalget har pr. 1. januar 2016 gennemgået næsten 1.35 mio. *numre* i 1.304 auktions-, antikvariats- og andre salgskataloger, behandlet 2.067 *individuelle ansøgninger* eller sager, primært ansøgninger om udførselstilladelse, taget 252 *forbehold* og nedlagt 104 *udførselsforbud* og efterfølgende *overtaget* 89/90 af de pågældende sager (ofte omfattende flere genstande) i henhold til lovens § 11. Antallet af § 2, stk. 4-sager (dispensationssager efter indstilling til kulturministeren) har beløbet sig til 31. Dertil kommer, at Udvalgets sekretariat, i nogle tilfælde under inddragelse af formanden og Udvalget, har behandlet 1.026 ansøgninger siden 1994 i henhold til EU-reglerne om udførsel til andre EU-lande og tredjelande, omfattende i alt 6.827 genstande.

## **Erhvervelser**

De 89 erhvervelser fordeler sig på 22 malerier, 11 arkæologiske genstande, 32 antikviteter, 1 sejlede skib, 18 håndskrifter/manuskripter, 3 bøger/bogbind, samt 3 store manuskript-samlinger/arkiver, d.v.s. at 25 % af erhvervelserne er faldet inden for billedkunstens, 13 % inden for arkæologiens, 35 % inden for kunstindustriens og 27 % inden for biblioteks-området, eller sagt på en anden måde: 26 % inden for direktøren for *Statens Museum for Kunsts*, 47 % inden for direktørerne for *Nationalmuseet* og *Designmuseum Danmarks* (tidligere *Kunstindustrimuseet*) og 27 % inden for direktøren for *Det Kongelige Biblioteks* ressort. Der er nedlagt et enkelt udførselsforbud inden for *rigsarkivarens* område. På arkivområdet har Udvalgets virksomhed dog i nogle tilfælde forårsaget Rigsarkivets vindikation af statslige arkivalier, der dukkede op i privat sammenhæng. En i slutningen af 1996 afgjort sag vedrørende et stort musikforlagsarkiv forrykker dog afgørende proportionerne i det her tegnede billede, når erhvervelserne optælles som genstande eller opgøres i økonomisk henseende.

## **Økonomi**

Udvalget havde til og med 2001 en årlig bevilling på knap 2,5 mio. kr. stigende til 3,2 mio. kr. i løbende priser, eller i alt nominelt 42.703.400 kr. over de første 15 år. Bevillingen var en såkaldt *reservationsbevilling*, og der kunne foretages opsparing over de enkelte år, hvilket ofte var nødvendigt, idet opkomsten af bestemte større sager ikke kunne forudses. Men den reelle dispositionssum har dog været knap 5,5 mio. kr. mindre, idet overførselsbeløb fra 1989 og 1990 på knap 5 mio. kr. inddroges, og med begrundelse i Udvalgets opsparing ultimo 1995 afsattes der heller ikke nogen finanslovsbevilling i 1996, men for 1997 blev der dog modsat givet en supplerende bevilling på 2,4 mio. kr. til en meget stor sag. Udvalget har endvidere opnået lidt over 8 mio. kr. i fondsstøtte eller knap 20 % af finanslovsbevillingerne indtil 2001.

Udvalgets finanslovsbevilling bortfaldt med VK-regeringens første finanslov for 2002, og Kulturministeren forudsætter herefter, at erhvervelser finansieres af de relevante institutioner og med støtte fra fonde. Dette medfører huller i Udvalgets dækning, idet flere typer af kulturgenstande falder inden for ikke-statslige kulturinstitutioners indsamlings- og kulturbevaringsområde, f.o.f. selvejende museers og ikke mindst det store område for kunstindustri/antikviteter, som Designmuseum Danmark dækker i den nationale arbejdsfordeling, som disse næppe kan forudsættes selv at have midler eller kunne skaffe midler til.

## **Hvad er nationale kulturværdier?**

Udvalget har gennem sine afgørelser gennem alle årene anlagt en meget restriktiv fortolkning af, hvad der må opfattes og bestemmes som "umistelige, nationale kulturværdier", der

skal bevares i eller for Danmark. Ikke desto mindre kan det næppe undgås, at der over tid vil være forskelle i disse kriterier. Udvalgets begrundelser offentliggøres i de publicerede *årsberetninger*, der gennem årene er blevet mere udførlige, ikke mindst som følge af den offentlige interesse for Udvalgets virksomhed, der især var stor i årene 1997-2002. Som det fremgår heraf, varierer kriterierne fra genstandens art, ophavsmandens nationalitet, genstandenes tilblivelsessted, opdragsgiverens nationalitet, motivets nationalitet, provenienshistorien, betydningen for dansk historie, kultur og/eller forskning, unikiteten m.v.

Udvalget træffer altid de endelige beslutninger selv – og de kan ikke påklages til anden administrativ myndighed - og bærer derfor også ansvaret for afgørelserne, men det støtter sig ofte til udtalelser og responsa fra eksperter fra udvalgsmedlemmernes institutioner og de institutioner, der indgår i Udvalgets ekspertnetværk samt anden relevant ekspertise, når dette er nødvendigt. Udvalget har gennem årene lagt speciel vægt på, at det ikke bringer sig i en situation, hvor det kan opfattes som ekstraordinær indkøbscentral eller bevillingsinstans for udvalgsmedlemmernes egne eller andre offentlige institutioner, uanset at den overvejende del af erhvervelserne ifølge sagens natur overdrages disse institutioner som de nationale institutioner, de er, jf. lovens § 12.

### **Lovrevisioner**

Lov nr. 332 af 4. juni 1986 om sikring af kulturværdier i Danmark gennemgik i 2009-10 en hovedrevision i lyset af de første 25 års erfaringer, nedfældet i *lov nr. 141 af 10. februar 2010*. Kulturministeriet har efterfølgende udstedt lovbekendtgørelse nr. 1270 af 16. november 2010 om sikring af kulturværdier i Danmark og tilhørende bekendtgørelse nr. 391 af 30. april 2011, der ophæver den hidtidige bekendtgørelse nr. 404 af 11. juni 1987, samt – som noget nyt – bekendtgørelse nr. 392 af 30. april 2011 om regulering af værdigrænse i lov om sikring af kulturværdier i Danmark. De nye bekendtgørelser trådte i kraft d. 5. maj s.å.

Lovændringen indebar for det første en ændring af *værdigrænsen* for de kulturgenstande, som er omfattet af kulturværdiloven. Værdigrænsen i lovens § 2, stk. 1, nr. 2 ændredes fra 100.000 til 150.000 kr., og denne grænse reguleres årligt under hensyn til forbrugerprisindekset. Den er ultimo 2015 på 164.000 kr.

For det andet ændredes *alderskriteriet* i lovens § 2, stk. 1, nr. 2 fra 100 til 50 år, d.v.s. lovens gyldighedsområde udvidedes kronologisk op imod nutiden, hvorved der skete en harmonisering med den tilsvarende EU-bestemmelse. Ændringen skal bl.a. ses i lyset af, at kulturværdier, der er under 100 år gamle, inden for de seneste årtier har vakt en øget interesse, som dels har givet sig udslag i ganske høje markedspriser, dels afspejler, at de i højere grad end tidligere anses for at tilhøre den umistelige kulturarv, som er beskyttelses-

værdig i forhold til lovens formål. Ændringen af kulturværdilovens aldersgrænse betød, at flere kulturgenstande pr. definition blev omfattet af loven, men ikke nødvendigvis, at Kulturværdiudvalget nedlægger flere udførselsforbud og foretager flere erhvervelser efter lovens § 11, idet anvendelsen af dispensationsbestemmelsen i § 2, stk. 4 også måtte forventes at falde. Dette har også været tilfældet i de forløbne år.

Den generelle udvikling i auktionsbranchen, herunder især udbredelsen af *internetauktioner*, havde skabt behov for en bemyndigelse til udvidet regelfastsættelse om auktionshuses forpligtelser ved udbud af kulturgenstande. Der indførtes en bestemmelse i loven, hvorefter kulturministeren kan fastsætte regler om Kulturværdiudvalgets virksomhed, herunder regler om, at auktionshuse skal informere Kulturværdiudvalget, når der udbydes kulturgenstande, der er omfattet af loven, og om at auktionshuse skal informere købere af sådanne genstande om reglerne for udførsel. Der er således tale om en skærpet informationsforpligtelse i relation til handel med kulturgenstande, som udbydes på såvel traditionelle auktioner som på internetauktioner.

I årenes løb er det i visse tilfælde blevet vanskeligere for Kulturværdiudvalget at overholde *fristen på tre måneder for sagsbehandling* af ansøgninger om udførselstilladelser. Udvalgets opsøgende arbejde med at tilvejebringe fondsmidler til erhvervelse af kulturværdier kan være tidskrævende og undertiden tage længere tid end tre måneder. Dertil kommer, at der i sager, hvor der er behov for at indhente en udtalelse om genstandens kulturhistoriske værdi fra særligt sagkyndige, efter omstændighederne ligeledes inden for 3-månedersfristen skal foretages partshøring efter forvaltningslovens regler. Loven blev derfor ændret således, at Kulturværdiudvalget har mulighed for at forlænge sagsbehandlingsfristen i indtil seks måneder, hvis særlige omstændigheder taler for det. Udvalget skal dog fortsat som hidtil tilstræbe at behandle ansøgninger om udførselstilladelser inden for en måned efter modtagelsen. En forlængelse af sagsbehandlingsfristen er således undtagelsen.

I lyset af, at ulovlige udførsler af kulturgenstande betragtes med stigende alvor både i Danmark og på internationalt plan, blev *strafferammen* for overtrædelser af loven hævet til fængsel i indtil 1 år. Hidtil havde overtrædelse kun kunnet straffes med bøde.

Endelig hævedes *forældelsesfristen for lovovertrædelser* fra 2 til 5 år, hvorved forældelsesfristen i straffelovens § 93, stk. 1, nr. 1, nu fraviges. Baggrunden herfor er, at overtrædelser af kulturværdiloven sjældent opdages på gerningstidspunktet eller umiddelbart derefter. En lovovertrædelse opdages typisk først, når den pågældende kulturgenstand udbydes til salg eller på anden vis udstilles offentligt.

Tilsvarende blev Rådets direktiv 93/7/EØF af 15. marts 1993 om tilbagelevering af kulturgoder, der blev indført i dansk ret gennem lov nr. 1104 af 22. december 1993, revideret ved lov nr. 1572 af 15. december 2015 om ændring af lov om tilbagelevering af kulturgoder, som ulovligt er fjernet fra et EU-medlemslands område m.v., og lov om fuldbyrdelse af visse strafferetlige afgørelser i Den Europæiske Union, efter at EU den 15. maj 2014 havde vedtaget en revision af direktivet. Kulturværdiudvalget udfører de opgaver, som efter EU-direktivet påhviler de centrale myndigheder.

Ændringerne omfattede (1) en udvidelse af direktivets anvendelsesområde til at omfatte alle kulturgoder, der er klassificeret som nationale skatte efter den pågældende stats egen bestemmelse, (2) anvendelse af informationssystemet for det indre marked (IMI), (3) en forlængelse af fristen til at undersøge, om et kulturgode, der er fundet i et andet land, er omfattet af direktivet, til 6 måneder, (4) en forlængelse af fristen for adgang til at anlægge sag om tilbagelevering til 3 år fra det tidspunkt, en medlemsstat får kendskab til, hvor kulturgodet befinder sig samt besidderens eller indehaverens identitet, og (5) at erstatning for tilbagelevering af et kulturgode nu forudsætter, at der er udvist den fornødne omhu og agtpågivenhed ved erhvervelsen af godet.

Direktivet indeholdt endvidere en anbefaling af, at medlemsstaterne overvejede at ratificere UNESCO-konventionen om midlerne til at forbyde og forhindre ulovlig import, eksport og ejendomsoverdragelse af kulturgenstande, der blev undertegnet i Paris den 17. november 1970, og UNIDROIT-konventionen om stjålne eller ulovligt udførte kulturgenstande, der blev undertegnet i Rom den 24. juni 1995. Begge disse konventioner er ratificeret af Danmark i henholdsvis 2003 og 2010 og er dermed omsider blevet en del af den danske kulturarvsjura.

## **Kilder**

Kulturværdiudvalgets *Årsberetninger* siden 1987

Kulturværdiudvalgets *hjemmeside* > <http://www.kulturvaerdier.dk/> <