



KULTURMILJØLOVUTVALET

Tolletatens innspill til Kulturmiljølovutvalet

Tolletaten viser til Kulturmiljølovutvalets brev av 23. november 2022 med invitasjon til å komme med innspill til en ny kulturmiljølov. I utvalgets mandat pkt. 2.2 bokstav k står følgende: «Kulturminneloven §§ 23 og 23 a-f med tilhørende forskrifter regulerer utførsel fra landet av kunst og kulturmateriale, innførsel og tilbakelevering av kulturgjenstander som er ulovlig utført fra en annen stat mv. Bestemmelsene gjennomfører internasjonale forpliktelser. Regelverket er fragmentarisk, uoversiktlig og lite pedagogisk.» Tolletaten er enig i denne oppsummeringen, og ønsker å gi innspill som kan bidra til et mer helhetlig og konsekvent regelverk med effektive prosesser og klare regler for saksbehandling.

Tolletaten har ikke detaljert fagkompetanse om kulturminner og kan dermed ikke vurdere eller klargjøre innførsels- og utførselsforbudets materielle virkeområde, herunder hvilke kulturgjenstander som omfattes. Tolletatens oppgaver er knyttet til forvaltning og kontroll av inn- og utførsel av kulturminner, for å sikre etterlevelse av regelverket på dette området.

Tolletaten har ansvar for å føre kontroll med grensekryssende vareførsel, og derigjennom en viktig rolle i håndhevelse av grensekryssende handel med kulturminner. Tolletatens erfaringer fra dagens praksis er nyttig for å beskrive hvordan regelverket for deklarerer (herunder tillatelser) og kontroll skal være, samt hvordan reglene for saksbehandling, sanksjonering og tilbakeføring skal være og hvem som bør ha hvilke oppgaver i et fremtidig regelverk. Utvalgets mandat nevner spesielt at det skal vurderes hvordan regelverket kan legge bedre til rette for enkle og effektive tilbakeføringsprosesser, herunder hvordan regelverket kan samordnes bedre med straffelovens inndragningsregler.

Dagens regelverk mangler gode saksbehandlingsregler, og det kan gi uklare prosesser mellom involverte myndigheter. Klare og enhetlige saksbehandlingsregler er viktig i et rettsikkerhetsperspektiv for personer som innfører eller utfører kulturminner. Det er i dag en fragmentert saksbehandling som blant annet varierer etter om det er innførsel eller utførsel.

Tolletaten må i dag forholde seg til 14 myndighetsorganer når det gjelder inn- og utførsel av gjenstander med kulturhistorisk verdi. Kulturdepartementet er formell regelverkseier, men i dialogen i forbindelse med kontrollvirksomheten er det mange aktører. Ved innførsel er det Kulturdepartementet, og ved utførsel er det Kulturdirektoratet og 12 nasjonale vedtaksinstitusjoner. Tolletaten vil se det som en fordel at det etableres én koordinerende instans (kanskje Kulturdirektoratet?) som ansvarlig for saksbehandling som i dag utføres av Tolletaten. Da kunne Tolletaten konsentrert seg om å kontrollere vareførsel med kulturminner og eventuelt holde tilbake gjenstander og dokumentere vareførselen. Ved en slik arbeidsdeling kan Tolletaten rendyrke kontrollen, som kan medføre at flere objekter blir kontrollert og ulovlig handel med kulturminner i større grad blir stoppet.

Dagens regelverk legger opp til et papirbasert system med «papirmølle» mellom involverte myndigheter. Dette systemet har et stort potensial for forbedring og digitalisering. Et nytt regelverk må tilrettelegge for digitale prosesser.

Tolletaten mener vernet av kulturminner kan sammenlignes med regelverket for CITES-varer (regulering av handel med utrydningstruede dyr og planter). Tolletaten arbeider i samarbeid med Miljødirektoratet med å få en ny arbeidsdeling for CITES-varer. Ved kontroll skal Tolletaten tilbakeholde og overlevere gjenstander som omfattes (eller mistenkes å omfattes) av CITES-konvensjonen til Miljødirektoratet som avgjør videre behandling. Inntil nå har Tolletaten anmeldt for brudd på CITES-regelverket, men Miljødirektoratet har nylig fått nye hjemler til administrativ sanksjonering. Den nye arbeidsdelingen er dels begrunnet i Riksadvokatens brev av 22. mars 2022 til statsadvokatembetene og politidistriktene. Riksadvokaten anmoder om at forvaltningen sanksjonerer administrativt der muligheten er til stede, slik at man ikke belaster påtalemyndigheten unødvendig. En lignende arbeidsdeling for forvaltning, kontroll og saksbehandling anbefales på området for inn- og utførsel av kulturminner.

En mer effektiv forvaltning vil være motiverende for Tolletatens personell, og det er viktig å ha systemer for godt samarbeid med god kommunikasjon og tilbakemeldinger om resultat av tilbakeholdte kulturminner.

Proessen bør være slik at Tolletaten kontrollerer og eventuelt tilbakeholder en gjenstand ved mistanke om ulovlig innførsel eller utførsel av kulturminner. Tolletatens tjenstepersoner skriver rapport og beskriver de faktiske forhold, og deretter overlates rapporten og den tilbakeholdte gjenstanden (kulturminnet) til en saksbehandler instans (som f.eks. kan være Kulturdirektoratet). Regelverket må være klart med hensyn til hvem som skal fatte vedtak i saken, og generelt ha tidsfrister for å motvirke lang saksbehandlingstid. Klare saksbehandlingsregler gir bedre rettsikkerhet for personer som innfører eller utfører kulturminner. Dette er den normale arbeidsdelingen der Tolletaten utfører kontrolloppdrag på vegne av ulike regelverkseiere.

Vareførselsloven § 11-3 første ledd er en generell hjemmel for tilbakehold av varer i forbindelse med grensekryssende vareførsel: «*Tollmyndighetene kan holde tilbake eller innhente varer som inn-*

eller utføres uten nødvendig tillatelse etter annen lov.» Dette kan tilsi at det ikke er nødvendig med en særbestemmelse i ny kulturmiljølovgivning, men til sammenligning kan det opplyses at det for CITES-varer er en egen hjemmel for tilbakehold i spesiallovgivningen. Tolletaten anbefaler derfor at det vurderes om det er hensiktsmessig med en særskilt hjemmel i ny kulturmiljølovgivning. Merk at «innhente» i denne sammenhengen er betinget i at kulturgjenstanden er i prosess med pågående vareførsel, og at Tolletaten ikke kan innhente varer etter at varen er innført.

Det er uheldig at saksbehandling ved innførsel er på departementsnivå. Denne behandlingen burde f.eks. tilligget Kulturdirektoratet. Det at departementet er første instans, er blant annet uheldig pga. retten til å klage. Tilbakemeldingene til importør om at en gjenstand er ulovlig innført er etter Tolletatens vurdering et enkeltvedtak. Det er uheldig at man i dag ikke følger reglene for enkeltvedtak etter forvaltningsloven med tilhørende klagerett. Importør venter i enkelte saker lenge på tilbakemelding fra utenlandske myndigheter, men gis ikke anledning til å klage. Det er etter vår oppfatning naturlig at departementet er klageinstans.

Dersom kulturgjenstander som forsøkes innført, holdes tilbake ved Tolletatens kontroll skal Kulturdepartementet innhente uttalelse fra antatt opprinnelsesland. Ved slike henvendelser er svarfristen i dag seks måneder. Fristen på seks måneder kan være rimelig, men det som er utfordrende er gjentatte fristforlengelser. Tolletaten mener at fristen på seks måneder må være endelig og ikke summarisk kan forlenges. Tolletaten er noe undrende til om det i dag er et hjemmelsgrunnlag for å forlenge slike frister.

Tolletaten erfarer i flere saker at Kulturdepartementet ved manglende svar innen fristen og ved purring gir en ny frist på seks måneder. Dermed blir saksbehandlingen uforholdsmessig lang. Saker bør avsluttes når fristen (og eventuell fristforlengelse) har utløpt. Det kan for eksempel nevnes en sak i 2017 med innførsel av mynter fra Ungarn. Det ble mottatt svar fra Ungarn i mai 2022, og saken ble avsluttet høsten 2022 – og saken var da foreldet.

Dersom det er behov for lengre frist enn seks måneder må dette fastsettes i nytt regelverk, eventuelt med fast fristforlengelse (f.eks. to måneder) ved purring. Tolletaten kan ikke si hvilke frister som skal fastsettes eller lengden på fristene, men det er viktig at fristene er fastsatt i regelverket og at fristene overholdes og har en konsekvens. Fristforlengelse kan være aktuelt ved purring eller etter anmodning fra opprinnelseslandet.

Lang saksbehandlingstid og fornyede seks månedersfrister gir dårlig rettsikkerhet for den som innfører kulturgjenstander. Saker bør normalt avsluttes og tilbakeholdte gjenstander utleveres til vareeier dersom det ikke mottas svar innen regelverkets frister.

Det er mange problemstillinger knyttet til plyndring av kulturgjenstander i krigs- og konflikt-områder eller områder rammet av naturkatastrofer. Det være hensiktsmessig med unntak (eller opphold/avbrudd) for tidsfrister i slike tilfeller. For slike situasjoner bør det være hjemmel til å fatte vedtak om at gjenstanden er tilbakeholdt av kulturmyndighetene med henvisning til

aktuelle konvensjoner. Importør gis da anledning til å påklage vedtaket. På denne måten kan man ivareta både kulturminnevernet og rettsikkerheten til importøren. Alternativt kan frister f.eks. først begynne å løpe når det kan opprettes sikker kontakt med kompetent myndighet for et krigs- eller konfliktområde.

Det bør vurderes en etterfølgende «sikkerhetsventil» for innhenting av utleverte kultur- gjenstander dersom svaret fra utlandet kommer etter avsluttet innførselssak og tilbakeføring til opprinnelsesland viser seg aktuelt. Forvaltning og utføring av dette fremstår imidlertid ikke som en oppgave for Tolletaten, som skal forestå kontroll av vareførsel, eventuelt tilbakehold og overlevering til kompetent myndighet. Det er heller ikke en oppgave som Tolletaten har kompetanse til å utføre i dagens regelverk i vareførselsloven.

Den dokumentasjonen som mottas fra utlandet kan være vanskelig å lese og tolke. Det er utfordrende å konstatere hva dokumentasjonen faktisk viser. Dette gjør at saker for retten ikke sjelden ender med frifinnelse fordi uttalelsene fra utlandet fremstår uklare eller tvetydige. Se for eksempel Eidsivating lagmannsretts dom fra 2021 (LE-2021-137101), som gjelder inndragning av 90 senromerske mynter som ble innført fra Spania. Retten kom til at det ikke var bevist utover enhver rimelig tvil at myntene skulle hatt eksporttillatelse, og dermed var ulovlig utført fra Spania. Importøren ble frifunnet.

Ifølge Kulturdepartementet er formuleringene i svarbrevene fra utenlandske myndigheter diplomatisk formulert. Departementet oppfatter dette som vanlig praksis, men i denne dommen vurderte retten at ordlyden ikke var tilstrekkelig klar. Dette kan kanskje avhjelpes med føringer for hvordan svar skal gis og hva som er viktig å få frem, men Tolletaten ser at dette isolert sett ikke reguleres av norske myndigheter. Det er flere konvensjoner som er gjeldende, og det er nasjonal lovgivning som avgjør hvorvidt en konkret kulturgjenstand skulle hatt eksporttillatelse og dermed er ulovlig utført.

Kulturdepartementet har i enkelte saker bedt Tolletaten innhente dokumentasjon for proveniens. Regelverket bør regulere at det må dokumenteres hvor en gjenstand kommer fra (proveniens), ved salg på f.eks. auksjonshus. For å avklare hvorvidt en gjenstand er et kulturminne med krav til utførselstillatelse har Kulturdepartementet bedt Tolletaten om å innhente dokumentasjon på proveniens. Enkelte importører har etterspurt hjemmelsgrunnlaget for å måtte fremlegge dette for Tolletaten. Dersom dokumentasjon for proveniens er nødvendig, må det inntas i lov/forskrift at slik dokumentasjon må følge varen ved innførsel.

Kulturgjenstander som tilbakeholdes i kontroll må oppbevares på dertil egnet måte. Dette krever både lagringsplass og ofte spesiell kompetanse eller lagringsforhold. En lang saksbehandlingstid fører også til at det til enhver tid er et større volum tilbakeholdte gjenstander, enn med hurtig saksbehandling. Oppbevaring av kulturminner er utfordrende for Tolletaten som ikke har egne lagre for slikt.

Mange gjenstander krever også spesiell oppbevaring og fleste varene vi tilbakeholder ved innførsel overleveres til Kulturhistorisk museum for korrekt oppbevaring. Oppbevaring av skjøre gjenstander kan gi skader, og det kan i slike situasjoner være usikkert hvem som i så fall er ansvarlig. Dette er både et økonomisk spørsmål, men vel så viktig er det at den kulturhistoriske verdien som regelverket skal beskytte kan gå tapt for eksempel fordi Tolletaten ikke har rett kompetanse for oppbevaringen.

Det bør ikke være Tolletaten som har ansvar for gjenstanden etter at den er tilbakeholdt. Det er vedkommende kulturmyndighet som bør overta gjenstanden og saksbehandling, herunder administrativ sanksjonering eller anmeldelse og eventuelt utlevering til «eier» eller tilbakeføring til opprinnelseslandet. Dette bør reguleres i regelverket slik at det er tydelige ansvarsforhold både mellom Tolletaten og kulturminnemyndighetene, og mellom kulturminnemyndighetene og importør (eventuelt eksportør).

En annen utfordring er knyttet til at retten i enkelte tilfeller vil ha gjenstanden fremlagt og da kan Tolletaten bli bedt om å fremskaffe og vise gjenstanden. Det er lite hensiktsmessig at Tolletaten skal forestå slik transport mellom lagringssted (f.eks. Kulturhistorisk museum) og retten. Politiet vil ofte ikke hente gjenstander, og det er ikke naturlig at Tolletaten gjør dette. Tolletatens oppgave bør i det vesentlige være avsluttet nå vi overleverer den tilbakeholdte gjenstanden til kompetent lagring og til rett instans for saksbehandling – det være seg administrativt eller straffesporet.

Det er uklart hvem som skal klargjøre gjenstander for tilbakelevering til opprinnelseslandet, og vår oppfatning er at dette er en oppgave som Tolletaten ikke bør være en del av. Et nytt regelverk må tydeliggjøre hvilken instans som er ansvarlig for tilbakelevering. Kulturdepartementet sa i en sak fra i fjor høst at Tolletaten måtte sikre at vilkårene for tilbakelevering var oppfylt, etter at utenlandske myndigheter hadde bekreftet at varen ikke var lovlig utført. Tolletaten kan ikke ha ansvaret for at vilkårene for tilbakelevering av gjenstander er oppfylt.

Utvalget skal foreslå regler som legger til rette for en effektiv håndheving og oppfølging av ulovligheter, og lovforslaget må ifølge mandatet ha adekvate sanksjonsmidler.

Det må skilles tydelig mellom reaksjoner i straffesporet og i forvaltningssporet. Det bør være regelverkseier (kulturminnemyndighet) som anmelder eller forestår forvaltningsreaksjoner. Det bør være klare regler for saker hvor administrative reaksjoner er et godt alternativ til straffesporet. Videre bør det være klare regler for administrative reaksjoner for saker som henlegges og henvises tilbake til forvaltningen dersom saken likevel ikke behandles i straffesporet etter anmeldelse.

Tolletaten viser til anmeldelse fra 2022 vedrørende utførsel, hvor saken ble henlagt på bevisets stilling fordi det ikke kunne bevises at skyldkravet var oppfylt. Dette skyldes at Nasjonalbiblioteket hadde endret praksis i 2019 og sendte søknader om lisens tilbake med

påskriften «Returnert uten vedtak». Dette fordi det var uklart hvordan disse sakene skulle behandles. Personen som skulle utføre kulturgjenstandene mente da å oppfatte at det ikke var krav til utførselstillatelse på kulturgjenstandene.

Det bør kanskje være særskilte regler for å sikre at plyndring pga. krig/konflikt, naturkatastrofer og lignende følges effektivt opp i straffesporet.

Tolletaten har erfaring med at mange saker om ulovlig innførsel av kulturminner gjelder innførsel av mynter. I slike saker straffes ofte den ansvarlige personen uforholdsmessig hardt, sammenlignet med innførsel av andre kulturminner. Saker kan ofte ta lang tid å behandle hos politiet og påtalemyndigheten. Disse sakene har etter Tolletatens erfaring lav prioritet hos påtalemyndigheten. Det resulterer i lang saksbehandlingstid som kan pågå over flere år. Resultat blir gjerne en påtaleunntatelse og inndragning av myntene. Disse sakene kunne kanskje heller vært løst i forvaltningssporet.

Tolletaten erfarer at det er stor forskjell på saksbehandlingstiden hos Økokrim og de ulike politidistriktene. Saksbehandlingstiden ved anmeldelser kan være en utfordring og flere saker bør antagelig behandles i forvaltningssporet. Det er ulik kompetanse på kulturminnekriminalitet i de ulike politidistriktene, og det kan påvirke saksbehandlingstiden. Det kan vurderes om kulturminnekriminalitet skal samles i et spesialisert politidistrikt med nasjonalt ansvar for enkeltsakene. Dette kan sikre en mer lik saksbehandlingstid og mer samordnede reaksjoner for regelbruddene på kulturminnereguleringen.

Dagens regelverk har ingen hjemmel til å be om frivillig avståelse av en kulturgjenstand. En hjemmel for frivillig avståelse kan forenkle saksbehandlingen. En slik oppgave bør i så fall legges til kulturminnemyndighetene (og ikke til Tolletaten).

Et annet spørsmål er på hvilket tidspunkt det skal foreligge en tillatelse til innførsel (eller utførsel). Må dette foreligge ved innførsel, eller kan tillatelsen fremlegges i ettertid? Ifølge forskrift om handel med kulturgjenstander § 10 skal det være på innførselstidspunktet: «*Den som fører en kulturgjenstand inn til landet, som i henhold til nasjonal lovgivning i utførselslandet forutsetter utførselstillatelse, plikter å sørge for at gjenstanden ledsages av gyldig eksportsertifikat fra utførselslandet. Denne dokumentasjonen skal legges frem for tollvesenet i forbindelse med tollekspedering*». En åpning for etterfølgende innvilgelse av tillatelse vil langt på vei gi u håndterbare praktiske utfordringer for Tolletatens kontrollutførelse. Dersom Tolletaten også i fremtiden skal bistå effektivt med kontroll og tilbakehold av kulturgjenstander må kravet til tillatelse på innførselstidspunktet videreføres.

Avslutningsvis vil Tolletaten bemerke at det fremstår mest hensiktsmessig at bestemmelsene om utførsel og innførsel av kulturgjenstander, samt om tilbakelevering av slike gjenstander, blir samlet i en egen lov. Dette vil gi et klarere og lettere tilgjengelig regelverk, men et eget kapittel i en samlet kulturmiljølov kan langt på vei oppfylle samme hensyn.

Tolletaten minner også om at det fra 1. januar 2023 er ny tollovgivning med vareførselsloven og tollavgiftsloven som erstatning for tolloven. Dette medfører at referanser og begreper må oppdateres i et nytt kulturmiljøregelverk.

Tolletaten kan om ønskelig bistå utvalget i det nærmere arbeidet med å utarbeide konkrete forslag til regulering av innførsel og utførsel av kulturminner, og utforming av regelverket for kontroll, saksbehandling, tilbakeføring og sanksjonering.

Med hilsen

Marius Mølmen Moen
avdelingsdirektør
Juridisk stab

Per Olav Gundersen
seniorrådgiver
Juridisk stab

Dokumentet er elektronisk godkjent

Mottaker(e):
KLD-Kulturmiljølovutvalget

Kopimottaker(e):
FINANSDEPARTEMENTET