



## Förebygga illegal utförsel av kulturföremål

# Förebygga illegal utförsel av kulturföremål

Rapport 2012:10

## **Brå – centrum för kunskap om brott och åtgärder mot brott**

Brottsförebyggande rådet (Brå) verkar för att brottsligheten minskar och tryggheten ökar i samhället. Det gör vi genom att ta fram fakta och sprida kunskap om brottslighet, brottsförebyggande arbete och rättsväsendets reaktioner på brott.

ISSN 1100-6676  
ISBN 978-91-86027-94-0  
URN: NBN: SE: BRA-480

© Brottsförebyggande rådet 2012  
Författare: Hanna Sofia Johansson, Lars Korsell  
Omslag och layout: Anna Gunneström  
Omslagsbilder: Framsida, Stockholms Auktionsverk (något beskuren bild),  
baksida och sid. 38, Bukowskis auktioner  
Tryck: Edita Västerås 2012  
Produktion: Brottsförebyggande rådet,  
Box 1386, 111 93 Stockholm  
Telefon 08-401 87 00, fax 08-411 90 75, e-post [info@bra.se](mailto:info@bra.se), [www.bra.se](http://www.bra.se)

Denna rapport kan beställas hos bokhandeln eller hos  
Fritzes Kundservice, 106 47 Stockholm  
Telefon 08-598 191 90, fax 08-598 191 91, e-post [order.fritzes@nj.se](mailto:order.fritzes@nj.se)

# Innehåll

<b>Förord</b> .....	5
<b>Sammanfattning</b> .....	7
Faktorer som försvårar regelefterlevnaden .....	7
Möjligheter att öka regelefterlevnaden .....	10
<b>Inledning</b> .....	13
Syften och frågeställningar .....	14
Rapportens disposition .....	14
<b>Bakgrund</b> .....	16
Kulturskyddets framväxt .....	16
EU-regler och skyddade kulturföremål .....	19
Ansökningsförfarandet .....	22
Statistik .....	25
Metod och material .....	30
<b>Roller och rutiner enligt sex försvarslinjer</b> .....	33
Riksantikvarieämbetet .....	33
Handlare och förmedlare .....	34
Fallstudie .....	38
Allmänheten .....	40
Transportörer .....	41
Tillståndsmyndigheterna .....	43
Övriga myndigheter .....	46
Försvarslinjer för kulturarv .....	49
<b>Hinder för att efterleva utförelsereglerna</b> .....	50
Ansökningsförfarandet .....	50
Information .....	52
Kunskap .....	53
Resurser .....	55
Gränskontroll .....	58
Intresse och prioriteringar .....	59
Få domar .....	61
Bristande ansvar .....	62
Myndighetssamverkan .....	63
Samverkan med andra aktörer .....	65
Utförelseregleringens utformning .....	65
Negativa attityder till utförelseregleringen .....	69
Försäljningshinder .....	70
Strategier för att kringgå utförelseregleringen .....	72
Hindrens påverkan på försvarslinjerna .....	74

<b>Fem regleringsmodeller för kulturarvsskydd.....</b>	<b>75</b>
Status quo-modellen.....	75
Utvecklingsmodellen .....	76
Internationella spridningsmodellen.....	78
Förköpsmodellen .....	79
Marknadsmodellen .....	80
<b>Möjligheter för ökat skydd av kulturföremål .....</b>	<b>81</b>
Status quo-modellen.....	81
Utvecklingsmodellen .....	83
Internationella spridningsmodellen.....	90
Förköpsmodellen .....	91
Marknadsmodellen .....	93
<b>Framtidsutsikter för skydd av kulturföremål .....</b>	<b>97</b>
Vidare utvärdering av illegal utförelse av kulturföremål .....	98
<b>Referenser .....</b>	<b>100</b>
Elektroniska referenser.....	103
<b>Bilagor .....</b>	<b>104</b>
Bilaga 1 .....	104
Bilaga 2 .....	105
Bilaga 3 .....	110
Bilaga 4 .....	111

# Förord

Enligt kulturminneslagstiftningen krävs tillstånd för att föra ut vissa äldre kulturföremål ur Sverige. Den som för ut sådana föremål utan tillstånd kan dömas för smuggling. Utförselregleringen syftar till att skydda det nationella kulturarvet.

Det är emellertid svårt att uppskatta omfattningen av illegal utförsel av kulturföremål.<sup>1</sup> Brotten är svåra att upptäcka. Dessutom sker åtskilliga brott snarare av okunskap än genom ett medvetet förfarande.

Riksantikvarieämbetet har noterat att antalet ansökningar om utförseltillstånd tenderar att minska. Syftet med rapporten är att öka antalet ansökningar.

Många länder har liknande regelverk som det svenska. Reglerna kan dock uppfattas som nationalistiska. I rapporten ges utrymme för olika röster som presenterar alternativa modeller än den befintliga, både för att öka den internationella spridningen av äldre kulturföremål och för att behålla dem inom landet.

Föreliggande rapport är ett samarbete mellan Riksantikvarieämbetet och Brottsförebyggande rådet och handlar om illegal export och utförsel av äldre kulturföremål. Slutsatserna och rekommendationerna i rapporten är Brå:s egna.

Rapporten är skriven av utredare Hanna Sofia Johansson och enhetschef Lars Korsell vid Enheten för forskning om ekonomisk och organiserad brottslighet.

Brå vill tacka alla intervjupersoner som delat med sig av sina erfarenheter. Vi vill också tacka Stockholms Auktionsverk för bilden på allmogeskåpet på framsidan, Bukowskis för bilden på lampetten på baksidan och bilden på drottning Hedvig Eleonoras stol inne i rapporten. Alla tre föremålen belades med preliminärt utförselbud av Nordiska museet i samband med kvalitetsauktioner.

Följande personer har medverkat vid seminarier och läsning av manus: antikvarie Anna-Gretha Eriksson, antikvarie Maria Adolfsson, enhetschef Qaisar Mahmood, enhetschef Catharina Sojde och enhetschef Markus Dahlberg (Riksantikvarieämbetet), avdelningschef Ann Hörsell (Riksarkivet), polisintendent

<sup>1</sup> Kulturarv syftar på såväl materiella som immateriella uttryck. Det innebär att konstnärliga verk, historiska lämningar, arkiv- och föremålssamlingar, kulturmiljöer och kulturland kan inkluderas i kulturarvet. Andra exempel på kulturarv är språk, litteratur, traditioner, idéer och värden som vi medvetet eller omedvetet tar över från tidigare generationer (Grundberg 2000, [www.raa.se](http://www.raa.se) 2012-04-18).

Kenneth Mandergrehn och kriminalinspektör Helene Anderson (Polisen), Siv Markie (Nationell specialist, klassificering Tullverket), Katarina Wadstein MacLeod, Södertörns högskola samt intendent Ulla-Karin Warberg och chefsintendent Ulrika Ruding (Stockholms Auktionsverk). Brå vill också tacka intendent Anna Womack (Nordiska museet) för genomläsning av manus.

Vetenskapliga granskare har varit Thomas Adlercreutz, fastighetsjurist och före detta verksjurist vid Riksantikvarieämbetet, Charlotte Bydler, fil. dr, lektor i konstvetenskap och forskningsledare inom temat kulturteori vid Centrum för Östersjö- och Östeuropaforskning (CBEES), Södertörns högskola och Katarina Wadstein MacLeod, fil. dr, lektor i konstvetenskap, Södertörns högskola.

Stockholm i juni 2012

*Erik Wennerström*  
Generaldirektör

*Lars Korsell*  
Enhetschef

# Sammanfattning

Skydd mot utförsel har funnits för vissa äldre kulturföremål sedan början av 1900-talet. Det innebär att tillstånd krävs för att föra ut äldre kulturföremål som kan vara av stor betydelse för det nationella kulturarvet. Den som olovligen för ut föremål som omfattas av regleringen riskerar att dömas för smuggling. Tanken med regleringen är att äldre föremål som bedöms vara intressanta för kulturarvet ska stanna inom landet.

I rapporten studeras centrala aktörers uppfattning om vilka hinder som finns för att tillståndsansökningar ska lämnas in. Riksantikvarieämbetet har noterat att antalet ansökningar om tillstånd att föra ut kulturföremål som omfattas av utförselregleringen varierat över tid och tenderar att minska. Frågan är hur regelefterlevnaden kan öka och vilka alternativa modeller som finns för att skydda vissa äldre kulturföremål från utförsel.

Rapporten vilar i huvudsak på 30 intervjuer. Intervjupersonerna är handläggare på tillståndsmyndigheterna Riksantikvarieämbetet, Kungliga biblioteket, Nationalmuseum med Prins Eugens Waldemarsudde<sup>2</sup>, Nordiska museet och Riksarkivet. Dessutom har intervjuer genomförts såväl med handlare, förmedlare och transportörer av kulturföremål som med tulltjänstemän och poliser. De intervjuade aktörskategorierna kan ses som olika ”försvarslinjer” med uppgift att skydda äldre kulturföremål från olaglig export och utförsel.

Flera intervjuade handlare, förmedlare och transportbolag förklarar det minskade antalet ansökningar med att den internationella handeln kraftigt gått ner de senaste åren. Förklaringen är den svagare ekonomin, att intresset för svenska föremål har minskat och att USA har infört nya importregler för vissa material som förekommer i en del antikviteter. De här informanterna menar att nedgången i ansökningar inte kan förklaras med ökad smuggling.

## Faktorer som försvårar regelefterlevnaden

I rapporten identifierar Brå fjorton övergripande problem med den gällande utförselregleringens tillämpning och utformning. Nedan

<sup>2</sup> Hädanefter används Nationalmuseum, vilket även inkluderar Prins Eugens Waldemarsudde.



redogörs för de viktigaste hindren som informanterna ser för att regleringen ska efterlevas.<sup>3</sup>

## **Ansökningsförfarandet upplevs som krångligt och gammalmodigt**

Flera handlare, förmedlare och transportörer tycker att rådande ansökningsförfarande är krångligt och gammalmodigt. Om ansökningsförfarandet uppfattas som omständligt finns det en risk för att man låter bli att söka tillstånd. När ansökan väl är inskickad upplever informanterna dock att handläggningen är relativt snabb.

## **Informationen om utförelsereglerna bör öka**

Representanter för alla aktörskategorier är eniga om att informationen om gällande regler bör öka. De efterfrågar fler informationsinsatser av tillståndsmyndigheterna, till både allmänheten och köpare av kulturföremål.

Framför allt transportörer framför också önskemål om att förmedlare ska informera sina kunder i större utsträckning om gällande utförelsereglering. Visserligen uppger en majoritet av handlarna och förmedlarna att de informerar kunder, men flera informanter önskar ändå en förbättring.

## **Varierande kunskapsnivå försvårar tillsynen**

Frågan om kunskap ligger nära frågan om information. Flera informanter säger att tullpersonal och poliser, som sällan arbetar med kulturarvsfrågor, behöver öka sin kunskap. Handläggarna på tillståndsmyndigheterna ses överlag som kunniga. Några informanter efterfrågar dock ökad kunskap hos handläggarna för att de ska kunna bedöma vilka föremål som omfattas av skydd enligt gällande regler. För att handläggarnas beslut ska ses som legitima förutsätts att handlare, förmedlare och köpare upplever att rätt föremål beläggs med utförelseförbud.

## **Bristande resurser försvårar myndigheternas arbete**

Informanterna nämner att resursbrist kan påverka efterlevnaden av reglerna negativt. Handläggare upplever till exempel att det är svårt att leva upp till lagstiftningens intentioner och klara av de arbetsinsatser som krävs för att utförelselagstiftningen ska efterlevas. Tidsbrist och bristande ekonomiska resurser nämns som orsak till

<sup>3</sup> Med utförelsereglering avses kap. 5 i lagen (1988:950) om kulturminnen m.m. (kulturminneslagen) och förordning (1988:1188) om kulturminnen m.m. (kulturminnesförordningen).

att förhandsbesked endast ges i Stockholm och Uppsala. Fram till år 2006 gavs förhandsbesked även i Göteborg och Lund.<sup>4</sup>

## Minskad gränskontroll leder till få kontroller

Tullens minskade resurser i och med EU-inträdet tillsammans med att andra områden som vapen och narkotika prioriteras, gör att antalet gränskontroller är få. Den låga kontrollfrekvensen och ytterst få smuglingsdomar (endast fyra under drygt 15 år) gör att en del intervjupersoner menar att det är mer eller mindre riskfritt att föra ut föremål utan tillstånd. Exempelvis är antalet kontroller av trafiken över Öresundsbron mycket få. Några intervjupersoner ger exempel på hur föremål har smuglats över bron och sedan sålts vid etablerade auktionshus i Danmark.

## Myndighetssamverkan och samverkan med andra aktörer behöver öka

Studien visar att det finns möjligheter till ökat myndighetssamarbete, men även ökat samarbete mellan myndigheter och andra aktörer. I första hand kommenterar intervjupersonerna Riksantikvarieämbetets relation till övriga tillståndsmyndigheter samt samverkan mellan tillståndsmyndigheterna och Tullverket. Informanterna säger att Riksantikvarieämbetets samarbete med andra tillståndsmyndigheter fungerar bra. Transportörerna önskar däremot att samarbetet mellan tillståndsmyndigheterna och Tullverket ska öka.

## Utförelsergleringen behöver uppdateras

Flera aktörer säger att lagstiftningens utformning kan utgöra ett hinder för att bevara kulturföremål. Det är många värde- och åldersgränser i lagstiftningen att hålla ordning på, vilket skapar problem. Ett närliggande problem är att värdegränserna inte har uppdaterats sedan början av 2000-talet. Samtidigt fluktuerar priserna över tid, bland annat på grund av valutaförändringar och modesvängningar. De fluktuerande priserna gör att vissa föremål ibland omfattas av utförelseglerna och ibland inte. Inte heller har föremålskategorierna uppdaterats under senare år. Flera informanter menar att de fasta gränserna och det faktum att kategorierna är desamma gör att fel föremål omfattas av skydd mot utförelse. Andra kategorier av äldre kulturföremål saknar däremot lagstadgat skydd och kan därmed föras ut. De fasta värdegrän-

<sup>4</sup> I samband med auktioner i Stockholm och Uppsala granskar handläggare på Nationalmuseum och Nordiska museet föremålen och ger preliminärt besked om vilka föremål som inte får föras ut enligt gällande regler.

serna anses också öppna för olika sätt att genom planering kringgå utförelseregleringen.

Flera aktörer tycker att utförelsetillståndets längd, ett år, är för kort utan borde gälla under en längre period. Ibland hinner handlare inte sälja föremålet innan tillståndet har gått ut. De måste då söka tillstånd för samma föremål igen. Även personer som flyttar in i och ut från Sverige regelbundet under en längre period och som tar med sig sina antikviteter, måste söka tillstånd flera gånger för samma föremål. Här menar en del informanter att lagstiftningen inte är anpassad efter dagens flyttmönster.

## Möjligheter att öka regelefterlevnaden

Av intervjuerna framgår inte bara vilka hinder som finns för att efterleva reglerna, utan även vilka möjligheter informanterna ser för att förbättra skyddet av äldre kulturföremål. Förslagen på möjliga förbättringar kan beskrivas i form av skyddsmodeller (se kapitel ”Fem regleringsmodeller för kulturarvsskydd”). Nedan presenteras de tre modeller som tydligast framkommer i intervjumaterialet. Baserat på intervjupersonernas beskrivning av rådande situation, bedömer Brå att en förstärkning av rådande system med mer information och ökad samverkan är mest effektivt. En sådan förstärkning erbjuder störst möjligheter för att öka skyddet för sådana kulturföremål som kan vara av stor betydelse för det nationella kulturarvet och kan leda till ökat antal ansökningar.

### Status quo-modellen – ett otillräckligt system

*Status quo-modellen* innebär att rådande lagstiftning och praxis kring denna behålls. Modellen vilar på tanken att vissa äldre kulturföremål av stor betydelse för det nationella kulturarvet inte får föras ut ur landet. En majoritet av de intervjuade upplever att rådande system ger otillräckligt skydd för den del av kulturarvet som berör de kulturföremål som omfattas av kulturminneslagstiftningens bestämmelser.

Om status quo-modellen väljs, är det rimligt att anta att antalet ansökningar kommer att fortsätta att minska. Brå bedömer att denna modell därför ger svagt skydd för kulturföremål som kan vara av stor betydelse för kulturarvet och knappast leder till att reglerna följs i större utsträckning.

### Utvecklingsmodellen – ett förstärkt kulturarvsskydd genom information och samverkan

En annan möjlighet att förbättra efterlevnaden av utförelsereglerna inom ramen för dagens lagstiftning är att komplettera status quo-modellen med *utvecklingsmodellen*. En sådan modell vilar på

tanken att ökad information om utförelsereglerna *och* samverkan mellan centrala aktörer skulle stärka bevarande och brukande av äldre kulturföremål. Utvecklingsmodellen fångar upp flera av de intervjuades förslag. Modellen förutsätter att tillståndsmyndigheterna genomför stora informationsinsatser samt underlättar för kulturföremål att cirkulera i samhället. Utvecklingsmodellen bygger på befintlig lagstiftning, men gynnas av ökade resurser till berörda myndigheter.

### *Mer information från Riksantikvarieämbetet efterfrågas*

När det gäller informationsinsatser föreslår ett par intervjupersoner att tillståndsmyndigheterna ska informera om kulturföremål och utförelse restriktioner på exempelvis antikmässor. Några handlare önskar också att tillståndsmyndigheterna ska handlägga ansökningar på mässorna för att underlätta handeln. En del intervjupersoner frågar även efter utskick om gällande regler av Riksantikvarieämbetet och att övriga tillståndsmyndigheter bidrar till informationsarbetet.

### *Ökad samverkan mellan centrala aktörer efterfrågas*

Utvecklingsmodellen förutsätter ökad samverkan. Här är tanken tanken att ökat samarbete är centralt för att bevara och underlätta brukande av föremålen. Samverkan syftar både på samverkan mellan tillståndsmyndigheter och andra myndigheter och på samverkan mellan myndigheter och andra aktörer. Ökad samverkan förutsätter inte heller några lagändringar, men extra resurser kan krävas för att ge myndigheterna möjlighet att prioritera sitt arbete med skydd av kulturföremål.

När det gäller ökad myndighetssamverkan finns flera förslag. Transportörerna vill att tillståndsmyndigheternas beslut angående exporttillstånd ska kopplas samman med Tullverkets exportdeklareringar. På så sätt skulle arbetet underlättas både för tullen och för transportbolagen.

Handlare och förmedlare frågar också efter mer samarbete med tillståndsmyndigheternas handläggare, inte minst genom personliga kontakter. Även transportörerna är öppna för mer kontakt med myndigheterna. Ett sådant samarbete är viktigt för regelefterlevnaden då studien visar att det ofta är transportörerna som övervakar att utförelsetillstånd finns. (Fler förslag presenteras i kapitlet ”Möjligheter för ökat skydd av kulturföremål”.)

Flera av förslagen förutsätter ökade resurser till tillståndsmyndigheterna, alternativt att de omprioriterar sina arbetsuppgifter.

Det kanske viktigaste syftet med samverkansförslagen är att skapa arenor där kontakter etableras mellan olika aktörer. Dessa kontakter förväntas leda till ökat samarbete och gemensamma ansträngningar att värna om äldre kulturföremål som omfattas av reglerna.

Om utvecklingsmodellen väljs, ökar enligt Brå förutsättningarna för att skyddet av de kulturföremål som omfattas av lagstiftningen ska bli mer effektivt. Även antalet ansökningar kan förväntas öka.

## Marknadsmodellen – en oprövad lösning med oklara konsekvenser

En tredje möjlighet är att införa en *marknadsmodell*, vilken innebär att utförelse regleringen kraftigt revideras eller helt avskaffas. Till modellen kan även en möjlighet till förköpsrätt för offentliga museer läggas. Modellens förespråkare anser att de äldre kulturföremålen som omfattas av utförelse regleringen bäst bevaras genom fri handel och om de säljs till de köpare som betalar mest. Om utländska köpare är villiga att betala mer än svenska köpare antas de förra ta bättre hand om föremålen. Om föremål i hög grad säljs utomlands kommer föremålstyper som är av stor betydelse för kulturarvet ibland att ägas inom Sverige och ibland utomlands. Kritiker till marknadsmodellen säger att en fri marknad riskerar att leda till att alltför få av de intressanta kulturföremålen behålls inom landet.

Effekterna av ökad utförelse är inte helt tydliga. Å ena sidan kan spridning av kulturföremål öka intresset för svensk kultur och vissa föremål bevaras bättre utomlands. Å andra sidan finns risk för att vissa föremålskategorier drastiskt minskar inom Sverige och att föremål förlorar sin proveniens<sup>5</sup> om de förs ut.

### *Effekterna av en fri marknad kan dämpas genom statliga förköp*

För att kompensera risken för att äldre kulturföremål av stor betydelse för kulturarvet förs ut kan marknadsmodellen kompletteras med *förköpsmodellen*. Modellen återfinns i några andra europeiska länder och innebär att företrädare för offentliga museer ska ha möjlighet att köpa in viktiga föremål. I dessa länder kan staten i samband med auktioner antingen bjuda på föremål i samband med auktioner eller erbjudas att köpa föremål till klubbat pris efter auktionen eller i samband med utförelse ansökan. Om förköpsmodellen genomförs kommer fler föremål att ägas av staten, vilket kräver ökade resurser för inköp. Modellen förutsätter också en ändrad lagstiftning för att kunna genomföras.

Det är svårt att förutse effekterna av marknadsmodellen. En möjlig konsekvens kan vara att det allmänna intresset för kulturföremål kommer att minska om modellen införs.

---

<sup>5</sup> Med proveniens avses kunskap om föremålets ursprung, tillverkare, tidigare ägare med mera.

# Inledning

Kunskapen om olovlig export och utförsel av kulturföremål är låg, trots att det finns en lång tradition av bevarande av kulturarvet (Brå 2006, Manacorda och Chapell 2011). Kulturarv ses som viktigt eftersom det bidrar till att skapa en gemensam identitet.<sup>6</sup> Vidare ses det som särskilt värdefullt då ett förlorat kulturarv inte kan ersättas ekonomiskt (Korsell och Källman 2008, Riksantikvarieämbetet okänt år b).

För att få föra ut vissa äldre kulturföremål som kan vara av stor betydelse för det nationella kulturarvet krävs tillstånd. Med export avses att föremål flyttas till tredje land utanför Europeiska unionen (EU). Med utförsel avses att föremål fraktas från Sverige till ett annat land i världen. Om ett skyddat föremål lämnar det Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) ses det som illegalt bortfört. I rapporten används utförsel som samlingsnamn för export, utförsel och bortförande, förutom vid tillfällena då olika regler gäller för export respektive utförsel.<sup>7</sup>

Tanken med tillståndsplikten är att det ska finnas ett tillräckligt antal föremål av ett visst slag i landet, men även att tillståndsmyndigheterna ska samla in kunskap om sådana föremål. Föremålen behöver inte vara unika, utan ska ha stort kulturhistoriskt värde (Adlercreutz 2001). Det finns inget krav på att föremålen måste bevaras i befintligt skick utan ägaren kan förändra föremålet och på så sätt minska föremålets kulturhistoriska värde.

Riksantikvarieämbetet har noterat att antalet ansökningar om utförsel av kulturföremål har varierat sedan EU-inträdet år 1995 och haft en vikande trend 2006–2010 för att sedan öka igen år 2011. Orsakerna till variationerna är oklara. Avsaknaden av kunskap upplevs som problematisk och är skälet till föreliggande rapport.

<sup>6</sup> Det finns olika uppfattningar om vilka föremål som bör inkluderas i kategorin kulturföremål. I denna rapport åsyftas de föremål som omfattas av utförselregleringen. I intervjuerna framkommer även röster som förespråkar en vidare definition då de anser att det finns ett globalt, eller europeiskt, gemensamt kulturarv.

<sup>7</sup> När det gäller länder som är medlemmar i EES, men inte är EU-medlemmar kan föremål föras ut, exporteras eller bortföras (lämna EES-området). De EES-länder som åsyftas är Island, Lichtenstein och Norge.

## Syften och frågeställningar

Syftet med rapporten är att identifiera hinder för att ansökningar om tillstånd till utförsel av kulturföremål ska ges in till tillståndsmyndigheterna. Ett delsyfte är att undersöka intervjupersonernas förslag till lagstiftningsåtgärder och alternativa modeller till rådande tillståndsförfarande. Som framgår ovan finns i dagsläget mycket liten kunskap om omfattningen av olovlig utförsel av sådana föremål. Med olovlig utförsel avses vanligtvis både medveten illegal utförsel av skyddade objekt som drivs av ekonomiska intressen och omedvetet illegalt förflyttande av sådana föremål över statsgränser. I föreliggande studie eftersöks inte motiv till sådant förflyttande. Studien syftar inte heller till att undersöka omfattningen av överträdelser mot utförselreglerna. Brå studerar inte heller olika uppfattningar om vad som menas med kulturarv, utan använder sig av de formuleringar som finns i gällande lagstiftning och i förarbeten.

De övergripande frågeområdena är följande:

1. Hur är kunskapsläget i relevanta branscher om utförselregleringen och dess tillämpning?
2. Vilka rutiner finns för att informera om utförselreglerna, bistå med ansökningsförfarandet, ta erforderliga kontakter med tillståndsmyndigheter och andra centrala aktörer?
3. Vilka hinder finns för att uppfylla utförselregleringens krav på att söka tillstånd?
4. På vilket sätt kan de identifierade hindren överbryggas eller på vilket annat sätt kan utförselregleringen bli effektivare?
5. Finns det alternativa modeller till rådande tillståndsförfarande för att uppfylla intentionerna bakom kulturminneslagstiftningens bestämmelser?

## Rapportens disposition

Efter detta inledande kapitel följer ett bakgrundskapitel, som syftar till att beskriva framväxten av rådande utförselreglering, tidigare kunskap om illegal utförsel och studiens genomförande. Nästföljande kapitel består av en beskrivning av de centrala aktörernas roller och rutiner. Detta kapitel syftar till att presentera dessa aktörers betydelse för efterlevnaden av utförselrestriktionerna. Där efter följer rapportens huvuddel som består av en beskrivning av aktörernas upplevelser av vilka hinder det finns för att följa lagen. Med hinder avses till exempel förklaringar till varför en del aktörer avstår från att ansöka om tillstånd och svårigheter för myndigheter att övervaka att lagen följs. Kapitel 5 utgörs av en beskrivning av fem modeller för att underlätta regelefterlevnaden. Genom

användningen av modellerna kategoriseras olika uppfattningar om skydd och brukande av äldre kulturföremål. Sedan kommer ett kapitel som bygger på olika möjligheter till förbättringar, alternativ och komplement som intervjupersonerna presenterar. I detta kapitel återknyts till både modellerna och hindren, då möjliga lösningar placeras in i regleringsmodellerna. Rapporten avslutas med en diskussion om framtidsutsikter för utförelsergleringen.



# Bakgrund

## Kulturskyddets framväxt

I dagsläget har en stor andel av världens länder en nationell lagstiftning för att förhindra att vissa kulturobjekt försvinner ut ur landet. Dessutom finns såväl EU-direktiv och förordningar som internationella konventioner, som reglerar export och återlämnande av särskilt betydelsefulla kulturobjekt. Vilka föremål som omfattas av lagstiftningen varierar mellan olika länder, men gemensamt är att föremålen ska ha ett stort värde för det nationella kulturarvet. Vanligtvis inkluderas föremål som representerar antika kulturer eller som av konstnärliga, vetenskapliga eller historiska orsaker kan anses värda att skydda och värna (Brå 2006). Kulturarvet anses säga något om vilka vi är och speglar vår självbild. På så sätt ses kulturarvsbrott som en överträdelse mot nuvarande generation, men även mot kommande generationer som går miste om en del av sin historia.

Begreppet kulturarvsbrott omfattar olika brott, varav olagligt förflyttande av kulturföremål är ett (Brå 2006). Det är denna kategori av kulturarvsbrott som studeras i föreliggande rapport. Olovligt förflyttande behöver inte ha koppling till annan brottslighet.

Nedan beskrivs framväxten av svenska regler för kulturminnesvård. Beskrivningen följs av en redogörelse av EU-regler, rådande utförelse reglering och av ansökningsförfarandet. Sedan illustreras reglerna genom tre fall. Därefter presenteras statistik över bland annat antalet ansökningar och avslag. Kapitlet avslutas med en beskrivning av den metod och det material som används i rapporten.

## Från skydd av fornminnen till utförelseförbud för vissa äldre kulturföremål

Sverige har en lång tradition av skydd och vård av kulturarvet, även om synen på vad som bör definieras som kulturarv har varierat (Grundberg 2000). Till en början låg fokus på att bevara föremål med stark koppling till antingen kyrkan eller forntiden. Redan år 1571 presenterades den första författningsmässiga regleringen av skydd för minnesmärken i kyrkoordningen (Adlercreutz 2001, SOU 1995:128). År 1599 togs ett första nationellt initia-

tiv till antikvarisk verksamhet då kungen gav notarien Johannes Bureus i uppdrag att åka runt i landet och skriva av runstenar (Riksantikvarieämbetet 1997, SOU 1922:11–12).

Arbetet med att skydda kulturarvet fortsatte. Under 1800-talet var fokus att bevara fornminnen, men även att bevara allmogeföremål som riskerade att förstöras och försvinna i och med samhällets modernisering. I början av 1900-talet utvidgades skyddet till att även inkludera utförsel förbud för viktiga kulturföremål. Redan år 1922 föreslog Fornminneskommittén att utförsel förbud för särskilt värdefulla kulturföremål skulle införas. Kommitténs förslag genomfördes dock inte vid denna tidpunkt (SOU 1922:11–12).

### ***Krav på utförseltillstånd införs***

Tanken om utförsel förbud lyftes igen år 1927 av Sigurd Erixson, intendent vid Nordiska museet. Erixson hade iakttagit en omfattande och pågående utlandsförsäljning av äldre svenska folkkonstföremål och möbler. Även riksantikvariern engagerade sig och utarbetade ett förslag om att kulturföremål äldre än 50 år endast fick föras ut efter tillstånd. Erixsons initiativ och riksantikvarierns förslag resulterade i kungörelsen (1927:129) om förbud mot utförsel av möbler och husgeråd av trä tillverkade före 1860. Årtalet anses representera tidpunkten för industrialismens och modernismens genombrott. Utförsel förbudet skulle gälla föremål av stor betydelse för det nationella kulturarvet (Brå 2006, SOU 1995:128). Däremot ger vare sig kungörelsen eller rådande lagstiftning någon garanti för att skydda föremålen från att förstöras eller förvanskas om de stannar i svensk ägo. Det finns således ingen garanti för att föremålen bäst bevaras om de beläggs med utförsel förbud.

## **Framväxten av kulturminneslagen och kulturminnesförordningen**

Arbetet med att revidera kulturarvsskyddet har fortsatt under hela 1900-talet. År 1974 uppdrog regeringen åt Statens kulturråd att i samråd med Riksantikvarieämbetet och statens historiska museer utvärdera erfarenheterna av gällande ordning för utförsel av kulturföremål (Kulturrådet 1979).

### ***Nordiska museet och Nationalmuseum inför förhandsbesked***

När utredningen tillsattes hade Nordiska museet börjat förhandsgranska föremål som bjöds ut vid kvalitetsauktioner i Stockholm och på vissa auktioner i övriga landet. Förhandsbesked innebär att handläggare på museet ger preliminärt besked om vilka föremål som vid en eventuell ansökan om utförsel bedöms få avslag. Därmed informeras potentiella köpare om vilka föremål som bedöms omfattas av utförsel förbud *före* auktionstillfället. Nordiska museets arbete med förhandsbesked pågår fortfarande. Även

Nationalmuseum ger förhandsbesked. Noterbart är att förhandsbeskeden inte regleras i lagstiftningen och således inte är juridiskt bindande.

### ***Kulturrådet föreslår ökad information som en strategi för minskad illegal utförsel***

Kulturrådets utredning visade att 2 641 ansökningar inkom åren 1971–1978. Av dessa hade endast 51 stycken, cirka två procent, avslagits. Avslag gavs i första hand till ansökningar om utförsel av möbler. Utredarna hade bland annat via tidningsartiklar blivit medvetna om att flertalet föremål på auktioner sålts utomlands samtidigt som det inte alltid kom ansökningar om utförseltillstånd för sådana föremål efter auktionerna. En del av utredningen fokuserade därför på illegal utförsel av kulturföremål. Med illegal utförsel avsågs även utförsel av föremål för vilka en person ansökt om tillstånd, men fått avslag. I rapporten föreslås att olaglig utförsel ska bekämpas med information om lagstiftningen. Följande aktörskategorier identifierades som viktiga informationsmottagare: allmänheten, handlare, speditörer och tullpersonal (Kulturrådet 1979). Utredarnas förslag visar att diskussioner om olovlig utförsel har pågått under en längre tid.

### ***Lag om skydd mot utförsel av vissa äldre kulturföremål införs***

I prop. 1981/82:82 presenterade regeringen ett starkt omarbetat förslag utifrån Kulturrådets utredning. Regeringen föreslog att fler kategorier än de som omfattades i förordningen från 1927 borde inkluderas i lagstiftningen och att en värdegräns skulle införas för föremål som berördes av lagstiftningen. Propositionen följdes av en utredning ledd av Riksantikvarieämbetet. Utredningen utmynnande i 1985 års lag om skydd mot utförsel av vissa äldre kulturföremål (1985:1104). I och med antagandet av lagen upphörde kungörelsen från år 1927. I prop. 1984/85:179 kompletterades reglerna med värdegränser för utländska kulturföremål som omfattas av utförselförbudet. I propositionen omnämns också vilka undantag från utförselförbud som ska gälla. Exempel på sådana undantag är utlandsflytt eller familjerättsliga förvärv (arv, testamente, bodelning). I praktiken har ovanstående revideringar inneburit att regleringen har blivit mer detaljerad och att fler föremål omfattas.

### ***Kulturminneslagen och kulturminnesförordningen antas***

I slutet av 1980-talet stiftades lagen (1988:950) om kulturminnen m.m. (kulturminneslagen). Kulturminneslagens kap. 5, där utförsel regleras vilar på prop. 1984/85:179. Denna lag har sedan genomgått mindre revideringar, bland annat i samband med EU-inträdet år 1995. Målet med lagen var att samla samtliga bestämmelser om kulturminnen (fornminnen, byggnadsminnen, kyrkor

inklusive inventarier, skeppsvrak och begravningsplatser) i samma lag. Samma år antogs förordning (1988:1188) om kulturminnen m.m. (kulturminnesförordningen). Lagstiftningen syftar till att skydda det nationella kulturarvet mot utarmning. I och med lagen och förordningen beslöts att Riksantikvarieämbetet skulle vara central myndighet och tillsammans med Kungliga biblioteket, Nationalmuseum, Nordiska museet och Riksarkivet handlägga ansökningarna om utförelse. Dessutom definierades de föremålskategorier som ska omfattas av ansökningsplikten vid utförelse. Föremålskategorierna och deras värde- och åldersgränser reviderades i samband med införlivandet av förordning (EEG) nr 3911/92 om export av kulturföremål<sup>8</sup> och sedan igen i juli 2000. Därefter har inga större förändringar av kulturminneslagstiftningen som berör utförelsefrågan genomförts.

## EU-regler och skyddade kulturföremål

Nedan ges en beskrivning av EU-regler som påverkar den svenska lagstiftningen. Därefter ges en kort presentation av ett urval av föremål som omfattas av utförelseregleringen. Sedan beskrivs hur en ansökan om export samt exportdeklaration går till. Nästkommande avsnitt består av statistik om bland annat antalet ansökningar, avslag och överklaganden.

### EU-regler och exportdeklaration

Regleringen av utförelse och export av kulturföremål påverkas inte bara av svensk lagstiftning. År 1994 tillsatte regeringen en särskild utredare som skulle undersöka vissa frågor om kulturminnesskydd m.m. I utredningen fokuseras bland annat frågor om export av kulturföremål och konsekvenser av Sveriges EU-medlemskap år 1995. En fråga handlade om vilka kontrollsystem som är möjliga att upprätta vid den inre respektive yttre gränsen (SOU 1995:128).<sup>9</sup> Av direktivet framgår att utredningen ska presentera ett system som underlättar för en parallell tillämpning av de svenska reglerna för utförelse med förordning (EG) nr 116/2009 om export av kulturföremål.

<sup>8</sup> Förordningen har senare ersatts med EG nr 116/2009 från den 18 december 2008 angående export av kulturföremål.

<sup>9</sup> Med inre gräns avses gräns mellan länder som deltar i Schengensamarbetet. Schengensamarbetet utgör EU:s passunion, men även några andra europeiska länder deltar i samarbetet. Sverige deltar sedan mars 2001 i Schengensamarbetet ([www.polisen.se](http://www.polisen.se) 2012-04-19). Med yttre gräns avses gräns mot länder som inte deltar i samarbetet.

### ***Gemensamt EU-system för export av vissa kulturföremål***

Avsikten med förordning (EG) nr 116/2009 är att vid EU:s yttre gräns skapa ett gemensamt system för kontroll med målet att hindra olaglig export av vissa kulturföremål. Förordningen innebär att föremål som bedöms vara en nationell skatt av konstnärligt, historiskt och arkeologiskt värde nekas exporttillstånd. I samband med EU-inträdet tillsattes en utredning med syfte att undersöka om hur den svenska utförelseregleringen påverkas av EU-medlemskapet. Utredarna menar att EU-anslutningen inte har minskat Sveriges möjlighet att definiera vilka föremål som ska omfattas av den svenska lagstiftningen och därmed kräver tillstånd för att få föras ut ur landet (SOU 1995:128). Genom intervjuerna i föreliggande studie undersöks denna slutsats. Möjligheterna att utöva gränskontroll bedöms däremot ha minskat i och med EU-beslutet om genomförandet av en inre marknad. Beslutet innebär kraftiga restriktioner i tulltjänstemännens möjligheter att kontrollera export och in- och utförelse av varor (Brå 2006, Hansen 2004).

### ***Förslag för att begränsa effekterna av minskad gränskontroll***

I utredningen som lämnades till regeringen föreslås ett par åtgärder för att begränsa effekterna av EU:s avskaffande av inre gränskontroll. En möjlighet var uppgiftsskyldighet för handeln, vilket utredaren anser inte bör införas. Uppgiftsskyldighet hade inneburit att aktörer som yrkesmässigt handlar med kulturföremål blir tvungna anmäla när de har överlåtit skyddade kulturföremål till annan person. En sådan skyldighet skulle ge en inblick i vilka sorts föremål som säljs och hur ofta. Ett annat förslag, som inte heller antogs, var möjlighet att företa räkenskapskontroll. Förslaget hade inneburit att Tullverket hade kunnat genomföra räkenskapskontroll hos handlare av kulturföremål. Kontrollen hade sedan kunnat jämföras mot bokföring och på så sätt avslöja illegal handel (SOU 1995:128).

### ***Kulturföremål ska deklarerars hos Tullverket vid export***

I enlighet med EG 116/2009 kräver export av vissa äldre kulturföremål exportlicens, vilken i Sverige ges av samma myndigheter som beslutar om utförelse från Sverige. Dessutom krävs att en exportdeklaration ([www.tullverket.se](http://www.tullverket.se) 2012-04-19).

Ovan beskrivs framväxten av såväl svensk som europeisk reglering av export och utförelse av kulturföremål. I nästa avsnitt ges en kort redogörelse för några av de föremålskategorier som omfattas av reglerna.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> En mer utförlig beskrivning av föremålskategorierna och ålders- och värdegränser för dessa återfinns i bilaga 2.

## Föremål som omfattas av svensk lagstiftning

De föremål som omfattas av ansökningsplikten delas in i arkeologiska föremål, målningar, teckningar, originalgrafik med mera, originalsulpturer med mera, inkunabler<sup>11</sup> eller manuskript med mera, böcker, tryckta kartor, arkiv med mera, transportmedel och samiska föremål.

### *Målningar och teckningar*

Svenska målningar och teckningar över 100 år värda över 50 000 kronor. Utländska målningar och teckningar, värda över 50 000 kronor och som har varit i Sverige mer än 100 år.

### *Inkunabler och manuskript m.m.*

Alla svenska inkunabler, oavsett värde. Svenska handskrifter äldre än år 1650, oavsett värde. Icke tryckta dokument samt handritade kartor och ritningar, värda mer än 2 000 kronor och äldre än 50 år.

### *Böcker*

De böcker som omfattas av lagstiftningen kan delas in i tre kategorier. Den första kategorin är svenska böcker tryckta före år 1600, oavsett värde. Den andra kategorin är svenska böcker äldre än 100 år och värda mer än 10 000 kronor. Den sista kategorin utgörs av utländska böcker värda över 10 000 kronor och som har funnits inom landet i över 100 år.

### *Arkiv m.m.*

Denna kategori inkluderar bland annat icke tryckta protokoll, brev, dagböcker samt handritade kartor och ritningar, värda mer än 2 000 kronor och äldre än 50 år.

### *Andra antikviteter*

Till kategorin andra antikviteter räknas flera olika föremål. Exempelvis inkluderas möbler, speglar och skrin tillverkade före år 1860, oavsett värde. Även svenska föremål av keramik, glas, porfyr och ljuskronor inkluderas om de är äldre än 100 år och värda mer än 50 000 kronor. Även liknande utländska föremål omfattas av lagstiftningen. Dessa föremål ska ha funnits i Sverige i minst 100 år och vara värda mer än 50 000 kronor.

### *Samiska föremål*

Samiska föremål som är värda mer än 2 000 kronor och är äldre än 50 år omfattas av lagstiftningen.

<sup>11</sup> Med inkunabel avses en bok som är tryckt före år 1500.

## Föremål som omfattas av EU-direktiv

Reglerna för föremål som kräver exporttillstånd är något annorlunda. De största skillnaderna är att de ekonomiska gränsvärdena är högre och att åldersgränser ofta saknas.

### *Målningar och teckningar*

Alla målningar värda över 150 000 euro och teckningar värda över 30 000 euro inkluderas, oavsett värde.

### *Inkunabler och manuskript m.m.*

Inkunabler och manuskript oavsett värde.

### *Böcker*

Alla böcker över 50 000 euro.

### *Arkiv m.m.*

Alla arkiv, oavsett värde.

### *Andra antikviteter*

Antikviteter värda över 50 000 euro.

(Källa: Riksantikvarieämbetet 2000).

## Ansökningsförfarandet

### Smuggling och garanterade tillstånd

I enlighet med utförselregleringen ska den som för ut föremål som omfattas av reglerna ha tillstånd. Den som olovligen för ut, eller försöker föra ut, föremål utan tillstånd kan dömas för smuggling eller försök till smuggling enligt lagen (2000:1225) om straff för smuggling. Den aktör som exporterar ett tillståndspliktigt föremål från Sverige ska deklarerera detta hos Tullverket. Straffet för otillåten utförsel eller export varierar mellan böter eller fängelse i högst sex år. Det är inte bara ägaren till föremålet som kan straffas, utan även person som uppsåtligen emballerar, transporterar, förvarar, döljer, bearbetar, förvärvar eller överlåter föremål kan dömas till högst två års fängelse. Brottsrubriceringen i dessa fall är olovlig befattning med smuggelgods.

Vid vissa tillfällen ges alltid tillstånd. Detta innebär dock inte att den som för ut föremålet ska avstå från att söka om tillstånd. De tillfällen som ger automatiskt tillstånd är

- om ägaren av föremålet flyttar från Sverige (emigrerar)

- om en person bosatt utomlands förvärvat föremålet genom arv, testamente eller bodelning
- om föremålet tillfälligt förs ut ur Sverige för att användas i samband med offentlig kulturverksamhet och sedan återförs till landet
- om föremålet förs ut ur landet av en offentlig institution och sedan återförs till Sverige
- om föremålet förvärfas av institution i annat land
- om föremålet är tillfälligt i Sverige och ska föras tillbaka till ursprungslandet.

## Ansökningsförfarande och handläggning

Ansökningsblanketter erhålls från Riksantikvarieämbetet och kan laddas ner från deras hemsida eller beställas via telefon.<sup>12</sup> På Riksantikvarieämbetets hemsida beskrivs ansökningsförfarandet enligt nedanstående.

Ansökningsblankett för utförseltillstånd ska skickas in till Riksantikvarieämbetets registrator i Visby. Till ansökan ska två fotografier av föremålet bifogas. Om föremålet ska exporteras ska blankett om exporttillstånd skickas in.<sup>13</sup> Efter diarieföring skickar Riksantikvarieämbetet ansökan vidare till ansvarig tillståndsmyndighet.

Kungliga biblioteket handlägger främst ansökningar om böcker och inkunabler. Nationalmuseum behandlar ansökningar om bland annat tavlor, men även keramik, porfyr och ädelmetall. Nordiska museet handlägger i första hand ansökningar om möbler, transportmedel, textilier och inventarier. Riksantikvarieämbetet behandlar bland annat ansökningar som rör arkeologiska föremål. Riksarkivet handlägger mestadels ansökningar om arkiv. Vid synnerliga skäl får beslut fattas av regeringen.

Om tillståndsmyndigheten önskar ska föremålen stå till myndighetens förfogande för granskning. Ansökan om utförsel- och exporttillstånd är kostnadsfri. Beviljat tillstånd gäller i ett år från beslutsdagen. Handläggningstiden varierar, men tar oftast inte mer än en månad. Avslag kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

<sup>12</sup> Ansökningsblanketterna för utförsel- respektive exporttillstånd återfinns i bilaga 3 och 4.

<sup>13</sup> Noterbart är att vissa föremål endast kräver utförseltillstånd även om de ska exporteras utanför EU. Om föremål omfattas av både svensk lagstiftning och EU-reglerna krävs både utförseltillstånd och exporttillstånd om föremålen ska flyttas till tredje land. Det finns också föremål som endast omfattas av EU-reglerna och därför enbart kräver exporttillstånd.



## Exempel på smuggling och sätt att kringgå utförelsereglerna

### *Utlandssvensken*

En konst- och antikintresserad utlandssvensk ropar in en större möbel från början av 1800-talet på auktion. Auktionsförrättaren informerar inte om att föremålet kan kräva tillstånd enligt svensk lagstiftning för att få tas ut ur landet. Köparen noterar inte heller auktionshusets information i katalogen om att tillstånd krävs för utförelse av vissa äldre kulturföremål. Köparen missar därför att ansöka om tillstånd. På grund av föremålets storlek anlitar köparen en transportfirma för att få det hemskickat. Transportören är medveten om utförelseregleringen, men väljer att ignorera den då denne av erfarenhet vet att sannolikheten för att bli stoppad vid gränspassage är liten. Strax efter att köparen har kommit hem levereras möbelen till bostaden där den får representera köparens kulturella rötter.

### *Turisten*

En långväga turist går in i ett antikvariat i en större svensk stad och köper en bok från 1800-talet för över 10 000 kronor. Vid hemresan packas boken ned i bagaget. Trots vetskap om att det finns exportrestriktioner, väljer turisten att inte undersöka om boken omfattas av dessa. Turisten deklarerar inte heller sitt köp hos Tullverket utan passerar gränsen, och föremålet exporteras till ett land utanför Europeiska unionen.

### *Syskonparet*

Ett syskonpar ärver sina föräldrar. I arvegodset ingår en äldre tavla av en utländsk konstnär. Arvtagarna är i behov av pengar och antar att tavlan inbringar ett högre pris i konstnärens hemland. Efter att brodern, som bor i Sverige, har fått avslag på ansökan om utförelsetillstånd, kommer syskonen överens om att systemen, som bor utomlands, ska ärva tavlan. Därmed beviljas tillstånd och systemen kan sälja tavlan utomlands. Brodern i Sverige ärver i stället annat lösöre. Efter att systemen har fraktat hem tavlan, säljs den. Köparen fraktar sedan själv hem tavlan till ett EU-land utan att söka om tillstånd. Detta upptäcks inte då ingen kontroll av bagaget görs vid gränspassagen.

Ovanstående beskrivningar vilar på verkliga fall. I de två första fallen sker smuggling av kulturföremål. Det tredje fallet är exempel på ett sätt att kringgå utförelseregleringen, men även på smuggling då köparen inte söker tillstånd.

I fallet med utlandssvensken är det transportören som gör sig skyldig till smuggling då det är den som för ut det tillståndspliktiga

föremålet som ska söka tillstånd. Däremot gör vare sig ägaren eller auktionsfirman skyldig till något brott. Genom att ägaren anlitar en transportör och inte själv fraktar hem föremålet måste han eller hon inte själv söka utförseltillstånd. Ägaren kan däremot välja att själv söka tillstånd och sedan lämna detta till transportören. Om tillstånd då hade beviljats och transportören hade kunnat visa upp detta, hade föremålet förts ut legalt. Då förmedlare inte har upplysningsplikt, har auktionsfirman inget ansvar för att tillstånd söks.

I det andra fallet är det turisten som gör sig skyldig till smuggling eftersom den på egen hand exporterar en så gammal och värdefull bok att den omfattas av ansökningsplikten. Då inte heller säljare har upplysningsplikt kan denne inte hållas ansvarig för den illegala exporten.

Exemplet med syskonen visar att det finns sätt att kringgå lagen även efter att avslag på utförselansökan har getts. I detta fall har handläggaren bedömt att tavlan omfattas av utförselrestriktionerna och kan avslå ansökan då brodern bor i Sverige. Efter överenskommelsen att systemen i stället ska arva tavlan, måste handläggaren bevilja tillstånd eftersom hon bor utomlands och därför garanteras tillstånd då det handlar om ett arv. Genom att omfördela arvet kan syskonen föra ut tavlan (och sälja den) legalt. Om brodern däremot hade fört ut tavlan hade han gjort sig skyldig till smuggling.

## Statistik

I bilaga 2 redogörs för vilka föremål som omfattas av ansökningsplikten. Riksantikvarieämbetet för statistik över antalet ansökningar och avslag. Av statistiken framgår att antalet ansökningar har minskat sedan mitten av 2000-talet.

### Export- och utförselärenden

Antalet export- och utförselärenden 1986/87–2011 har varierat kraftigt. Antalet ansökningar illustreras i figur 1.<sup>14</sup> Det största antalet ärenden hanterades 1986/87 (6 235 stycken), 1987/88 (6 336 stycken) och 1988/89 (7 524 stycken). Därefter sjönk antalet ärenden till drygt 1 000 stycken åren 1990–1993. En möjlig förklaring till minskningen kan vara att en ansökningsavgift infördes år 1990. Ansökningsavgiften har senare avskaffats. Ytterligare en nedgång skedde 1994, vilket möjligen kan förklaras med Sveriges EU-medlemskap kommande år. I och med detta minskade Tullverkets möjligheter att kontrollera olovlig utförsel, vilket kan ha lett till att personer upplever att risken att bli kontrollerad vid

<sup>14</sup> I bilaga 1 redogörs för totala antalet ansökningar, avslag och förhandsbesked.

gränspassage har minskat. Åren 1994–2000 varierade antalet ansökningar mellan 520 och 744 stycken.

***Utförelansökningarna varierar och ökar genom information***

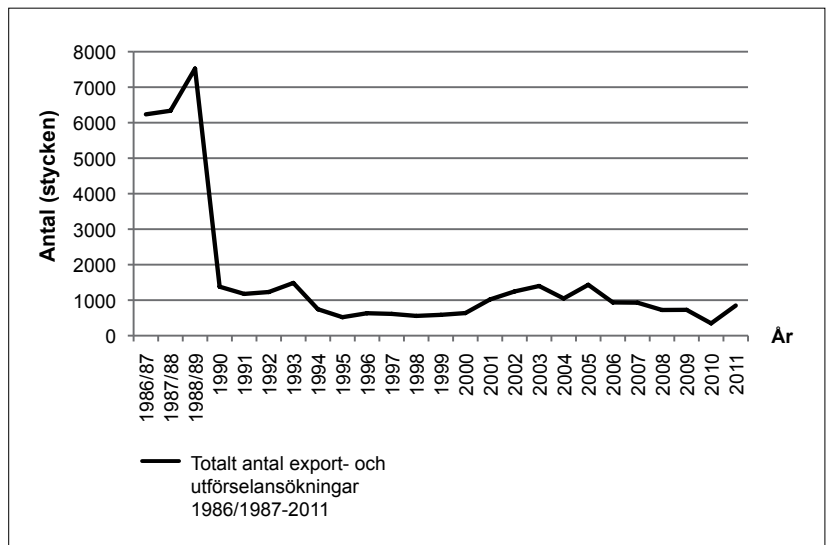
För att öka medvetenheten om utförelregleringen skickade Riksantikvarieämbetet år 2000 ut en informationsbroschyr till aktörer som auktionsfirmor, antikaffärer och antikvariat. Informationsinsatsen kan ses som en förklaring till att antalet ansökningar år 2001 steg till över 1 000 stycken. Det högre antalet ansökningar höll i sig till och med år 2005, då ansökningarna åren 2001–2005 varierade från 1 019–1 433 stycken. Från och med år 2006 till och med år 2011 har antalet ansökningar varierat mellan drygt 900 och knappt 350 stycken.

***Exportansökningarna varierar kraftigt***

Antalet ansökningar om exporttillstånd har varierat kraftigt under 1995–2010. Det lägsta antalet ansökningar inkom år 1995 (37 stycken) och det högsta 2009 (414 stycken). Det stora antalet ansökningar under år 2009 förklaras av Riksantikvarieämbetets personal med att en enskild aktör skickade in ett stort antal exportansökningar.

En möjlig förklaring till den totala ökningen av ansökningar år 2011 kan vara den enkät som Riksantikvarieämbetet skickade ut till 300 handlare och förmedlare. Även om svarsfrekvensen var låg, kan enkäten ha inneburit en påminnelse till branschaktörer om utförelregleringen.

Figur 1. Totalt antal export- och utförelansökningar 1986/87–2011.



## Avslag

Antalet avslag har varierat från drygt 400 stycken i slutet på 1980-talet (drygt 5 procent) till mellan två och tjugo per år under 2000-talet (0,3–1,4 procent). Statistiken är ofullständig då det främst är Nordiska museet som har redovisat sådan statistik. Dessutom saknas statistik för 1994–1999. Förhandsbeskeden, vilka främst ges av Nordiska museet, har 2004–2011 varierat mellan 160 och drygt 300 stycken per år. Statistik saknas för åren 1986–2003 (Nordiska museet 2011, Riksantikvarieämbetet 2011). Det förekommer även att Nationalmuseum ger förhandsbesked, men uppgifter om antal saknas.<sup>15</sup>

### *Överklagande av avslag*

Fullständig statistik över antalet överklagade avslag saknas, men Riksantikvarieämbetet har noterat fem fall av överklagande. I två av fallen biföll domstolen tillståndsmyndighetens beslut, i det tredje fallet biföll länsrätten den sökandes överklagan. Motiveringen till beslutet grundades på att rätten anser att utförselförbudet är ett ingrepp mot den privata egendomsrätten. Det innebär att länsrätten bedömer att egendomsrätten i detta fall är överordnad kulturavskyddet. Beslutet överklagades av Riksantikvarieämbetet men kammarrätten beslutade att inte pröva överklagan. Därmed upphävdes utförselförbudet och föremålet kunde föras ut (Länsrätten i Stockholm Ö1844-96).

I det fjärde fallet valde ägaren av föremålet att dra tillbaka sitt överklagande. I det sista fallet biföll kammarrätten Nordiska museets beslut och Regeringsrätten beslöt att inte meddela prövningstillstånd på överklagandet av kammarrättens beslut. Detta ärende gällde fyra föremål.<sup>16</sup>

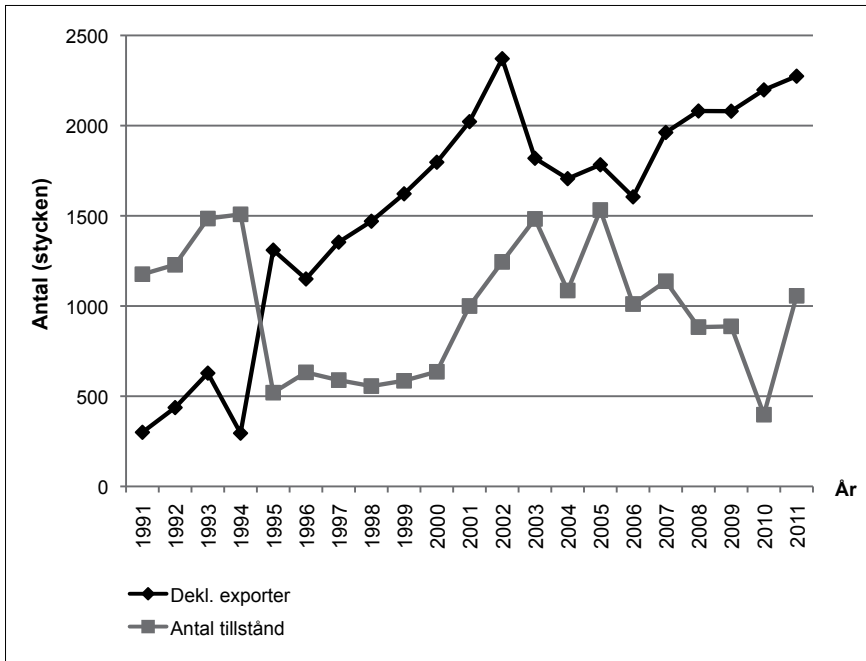
## Exportdeklarationer och export- och utförseltillstånd

Även om det har visat sig svårt att uppskatta omfattningen av olaglig export och utförsel har försök gjorts av Tullverket. Ett sätt att bilda sig en uppfattning om förekomsten är genom att jämföra om antalet export- och utförseltillstånd har ökat i samma takt som den deklarerade exporten. En undersökning av antalet ärenden 1992–2002 visar på en skillnad (Hansen 2004). Undersökningen visar att antalet tillstånd sedan mitten av 1990-talet konstant har varit lägre än antalet deklarerade exporter.

<sup>15</sup> Se bilaga 1 för statistik över antalet avslag och förhandsbesked.

<sup>16</sup> Kammarrätten i Stockholm mål nr 8023-1987, mål nr 1452-1988, mål nr 3993-1990, mål nr 7357-1990, mål nr 7358-1990, mål nr 7359-1990, mål nr 8510-1992, mål nr 3269-1996, Regeringrätten mål nr 5402-5405-1990.

**Figur 2. Antal deklarerade exporters samt utfärdade export- och utförelsetillstånd per år.**



Källor: Hansen 2004, Tullverket 2011a, Tullverket 2011b, Riksantikvarieämbetet 2011.

Skillnaderna mellan deklarerad export och antal utfärdade export- och utförelsetillstånd kan ha flera förklaringar. En förklaring kan vara att antalet föremål som förts ut eller exporterats utan tillstånd har ökat sedan år 1995. Detta skulle innebära att smugglingen av äldre kulturföremål har ökat.

En annan förklaring kan vara att de föremål som exportdeklarerar hos Tullverket inte kräver export- eller utförelsetillstånd. Om så är fallet beror skillnaderna inte på ökad smuggling, utan föremålen har förts ut och exporterats legalt.

Det är också möjligt att viss export av kulturföremål, till exempel möbler och tavlor, deklarerar på andra taricnummer<sup>17</sup> eller att föremål inte alls deklarerar. Om föremål felklarar eller inte klarar, kan det förekomma olaglig utförelse (smuggling) som inte kan fångas upp genom jämförelser av deklARATIONER och exporttillstånd. I Tullverkets rapport dras slutsatsen att det sker olovlig export till tredje land, men att omfattningen inte går att uppskatta (Hansen 2004). Svårigheterna med att veta hur många kulturfö-

<sup>17</sup> Med taricnummer menas en EU-gemensam varukod som används för att avgöra rätt tulltaxa. Varukoden används också som underlag för exportstatistik (Tullverket okänt år).

remål som exporteras och förs ut olovligen avspeglas också i att domarna för smuggling av sådana föremål är ytterst få.

### ***Ökad smuggling eller minskad utlandshandel?***

Riksantikvarieämbetet misstänker att det minskade antalet ansökningar eventuellt kan förklaras med en ökad grad av otillåten utförsel av kulturföremål. En majoritet av intervjuade handlare, förmedlare och transportörer är i stället eniga om att det minskade antalet ansökningar snarare beror på minskad utlandshandel än ökad smuggling. Förklaringarna till en minskad handel antas enligt dessa informanter bero på att amerikaners och italienares intresse för svenska antikviteter har minskat och den ekonomiska krisen.

### **Uppskattning av olaglig export och utförsel**

Som framgår ovan upplever såväl Riksantikvarieämbetet som Tullverket att det är svårt att uppskatta omfattningen av den illegala utförseln av kulturföremål. Frågan har tidigare berörts översiktligt i *Cultural Heritage Crime – the Nordic Dimension* (Brå 2006), *Kulturarvsbrott* (Korsell och Källman 2008) och i *Crime in the Art and Antiquities World – Illegal Trafficking in Cultural Property* (Manacorda och Chappell, red. 2011). Utöver dessa skrifter är området relativt utforskat. Gemensamt för studierna är att författarna drar slutsatsen att det är mycket svårt att kartlägga och uppskatta omfattningen av otillåten utförsel av kulturföremål.

I *Cultural Heritage Crime – the Nordic Dimension* studerar Brå tillsammans med utredare i Danmark, Finland och Norge kulturarvsbrott med fokus på år 2002–2004. I rapporten, som vilar på enkäter och intervjuer, drar utredarna slutsatsen att ett föremåls proveniens och informations om lagstiftningen är centrala för att kunna stävja olaglig hantering av äldre kulturföremål. Utan proveniens är det svårt att identifiera och spåra ett föremål (Brå 2006).

### ***Svårt att förebygga olaglig export och utförsel***

Det har också visat sig vara svårt att förebygga olaglig export och utförsel. Svårigheterna har flera förklaringar. En förklaring är att det finns ytterst lite information om illegal export och utförsel. Detta innebär även att kunskapen om vilka föremål som försvinner olagligt från Sverige är liten (Hansen 2004).

### ***Olika former av olaglig export och utförsel***

Hur sker då illegal utförsel? Baserat på tidigare studier (Brå 2006, Manacorda och Chapell 2011) kan illegal utförsel delas in i två kategorier.

Den första kategorin är medveten illegal utförsel, vilket syftar på fall där en aktör medvetet för ut föremål trots vetskap om att det

är olagligt. Sådan utförelse kan ske genom att ägaren eller dennes ombud för ut föremålet efter att ha fått avslag på sin utförelsansökan. Exemplet med syskonen visar att det finns lagliga sätt att kringgå ett avslag (s. 24). Till denna kategori inkluderas också illegal utförelse av stulna kulturföremål.

Den andra kategorin består av utförelse av föremål som det aldrig har sökts tillstånd för. Sådan utförelse sker för att ägaren eller dess ombud avstår från att söka tillstånd. Exemplet med utlandsvensken passar in här (s. 24). Likaså kan olaglig utförelse ske via internationella fraktföretag, som ofta är omedvetna om vad de fraktar, och i handbagage i samband med flygturer (Nistri 2011). Sådan utförelse kan förklaras med okunskap. Avsaknad av ansökan kan också bero på att ägaren eller dennes ombud är bekanta med utförelseregleringen men väljer att ignorera den. Denna form av illegal utförelse kan förklaras med bristande regelefterlevnad (Brå 2006). Exemplet med turisten passar in i här (s. 24).<sup>18</sup>

I intervjuerna säger flera personer att de tror att mycket av den illegala utförelsen sker på grund av okunskap snarare än genom organiserad smuggling. Då denna uppfattning stöds i tidigare försök till kartläggning kan man dra slutsatsen att olaglig utförelse sällan sker i form av organiserad brottslighet (Brå 2006, Hansen 2004). Det verkar snarare vara så att illegal utförelse sker på annat sätt och av andra skäl.

I inledningen av bakgrundskapitlet beskrevs framväxten av utförelseregleringen och rådande kunskap om smuggling av kulturföremål. I nästa avsnitt presenteras studiens genomförande.

## Metod och material

Nedan ges en beskrivning av det tillvägagångssätt som använts i rapporten. Studien vilar till största del på kvalitativt material i form av intervjuer.

### Material

#### *Intervjumaterialet*

Huvuddelen av materialet består av 28 semistrukturerade intervjuer med 30 aktörer med koppling till verksamheter som förmedling, handel, tillståndsgivning samt export och utförelse av äldre kulturföremål (Bryman 2011). Detta innebär att två parintervjuer genomfördes. Intervjuerna genomfördes under hösten 2011 och

---

<sup>18</sup> Av Brå-rapporten framgår att den legala och illegala marknaden möts då handlare ibland köper föremål av tjuvar och hälare och sedan säljer föremålen vidare. Gränsen mellan den vita legala marknaden och den svarta illegala marknaden är också flytande. En del av föremålen på den svarta marknaden förflyttas också olovligt utomlands. Efter förflyttandet kan objekten hamna på den vita marknaden (Korsell och Källman 2008).

fokuserar på de övergripande frågeområden som presenteras under rubriken ”Syften och frågeställningar”.

### *Intervjupersonerna*

Som framgår i inledningen utgör köpare, säljare, auktionshus, konst- och antikhandlare och transportörer centrala aktörer vid utförelse av kulturobjekt. Även handläggare vid tillståndsmyndigheterna och Tullverket och Polisen är viktiga aktörer för att skydda och värna samt kartlägga kulturarvet. Det är representanter för dessa aktörer som har intervjuats. Även allmänheten, inte minst personer som är speciellt intresserade av antikviteter, är viktiga för kulturarvsskyddet. Ingen representant för denna kategori har intervjuats, då handlare och förmedlare har gett en utförlig bild av den antikintresserade allmänheten. Urvalet av informanter är strategiskt då det handlar om personer som valts ut på grundval av sitt yrke och därmed kan antas ha stor kunskap om utförelse- och regleringen.

Intervjupersonerna kan delas in i olika kategorier. Den första kategorin består av myndighetsrepresentanter, det vill säga personer på tillståndsmyndigheterna, tullpersonal och poliser. En andra intervjukategori består av företrädare för antik-, konst- och antikvariatbranschen. Dessa intervjupersoner har valts ut i två steg. Först har representanter för större branschaktörer (auktionshus, antikhandlare och antikvariat) valts ut. Urvalet av antikhandlare baseras i huvudsak på medlemskap i Sveriges Konst- och Antikhandlareförening (SKAF) som är en ledande branschorganisation. Urvalet kan beskrivas som ett snöbollsurval då personer i den första kategorin har fått ge förslag på lämpliga branschföreträdare att intervjua (Trost 2010). Majoriteten av de intervjuade handlarna har sin bas i Stockholm, men även handlare i Göteborg och Skåne ingår i undersökningen. Den fjärde intervjukategorin består av transportörer. Även detta urval kan ses som ett snöbollsurval då intervjupersonerna har hittats genom rekommendationer från personer i de två första intervjukategorierna. De intervjuade transportörerna har kontor i Stockholm, Göteborg och Malmö. Eftersom majoriteten av konstransporterna sker från dessa orter kan intervjupersonerna erbjuda en överblick över utförelse av kulturföremål.

Alla intervjupersoner har lovats anonymitet och inga namn förekommer vid citat. Då myndighetspersonerna som arbetar med utförelse- och regleringen är relativt få, är det möjligt att den insatta läsaren kan identifiera dessa personer. Myndighetspersonalen har fått möjlighet att läsa rapporten och godkänna denna före publicering.



### *Samtal och deltagande observationer*

Utöver ovanstående intervjuer har informella samtal ägt rum med personal på Riksantikvarieämbetet. Dessutom har information samlats in via mejlkontakt med Riksantikvarieämbetets personal och med personal på Nordiska museet. Slutligen har några deltagande observationer genomförts. En observation genomfördes på ett seminarium om kulturarvsbrott anordnat av ICOMOS<sup>19</sup>. Anteckningarna från detta tillfälle används som bakgrundsmaterial. Dessutom har två deltagande observationer genomförts i samband med en visning och en kvalitetsauktion hos en större auktionsfirma. Dessa observationer presenteras i form av en fallstudie i kapitlet ”Roller och rutiner enligt sex försvarslinjer”. En deltagande observation har också genomförts i samband med ett seminarium i projektet ”Cultural Heritage: Making History for the Future” på Södertörns högskola.<sup>20</sup> Slutligen genomfördes en deltagande observation på en antikmässa i Stockholm. I samband med mässan fortsatte samtalen om kulturarvsfrågor med några av de intervjuade handlarna.

### *Statistiskt material*

Det kvalitativa materialet utgör huvudparten av datamaterialet, men även en mindre del statistiskt underlag har använts. Det statistiska materialet består av statistik från tillståndsmyndigheterna och Tullverket. Dessutom används Brå:s brottsstatistik från 1995–2011 för att se om det finns lagförda brott med koppling till export och utförelse av kulturföremål.

Efter detta inledningskapitel följer presentation av intervjuvar och deltagande observationer. Presentationen inleds med en beskrivning av aktörernas roller och rutiner gällande utförelse- och utvärderingen.

---

<sup>19</sup> ICOMOS Sverige är en svensk kommitté som är medlem av International Council on Monuments and Sites. ICOMOS är en världsomspännande organisation för professionella kulturmiljövårdare och Unescos expertorgan för kulturmiljövård och Världsarvskonventionen (ICOMOS okänt år).

<sup>20</sup> Projektet pågår 2011–2013 och bedrivs med stöd av Stockholms Auktionsverk, Södertörns högskola och KK-stiftelsen.

# Roller och rutiner enligt sex försvarslinjer

I detta kapitel beskrivs vilka roller och rutiner olika aktörer, från myndigheter till auktionshus och transportörer, har för att arbeta med efterlevnaden av utförelse regleringen (kap 5. kulturminneslagen och kulturminnesförordningen). Presentationen följer Strandman Ullrichs modell (2011) över olika försvarslinjer. Modellen innebär att aktörer genom sina roller och rutiner kan försvara eller försvaga efterlevnaden av utförelse regleringen.<sup>21</sup> Metoden att analysera enligt försvarslinjer motiveras av att det är rapportens syfte att undersöka hur lagöverträdelser kan förhindras och hur centrala aktörer anser att regelefterlevnaden kan öka.

De sex försvarslinjerna är:

1. Riksantikvarieämbetet
2. Handlare och förmedlare
3. Allmänheten
4. Transportörer
5. Tillståndsmyndigheterna (Kungliga biblioteket, Nationalmuseum med Prins Eugens Waldemarsudde, Nordiska museet, Riksantikvarieämbetet och Riksarkivet)
6. Övriga myndigheter (Tullverket och Polisen) Riksantikvarieämbetet

## Riksantikvarieämbetet

Riksantikvarieämbetet är den nationella myndighet som ansvarar för kulturarvsfrågor. På så sätt kan Riksantikvarieämbetet sägas vara den första försvarslinjen för kulturarvsskyddet. Detta innebär att myndigheten bland annat ansvarar för att informera andra aktörer om gällande lagstiftning, utfärda föreskrifter, ha kontakter med EU och samordna tillståndsmyndigheternas arbete. För att kunna agera som en första försvarslinje, krävs bland annat att

---

<sup>21</sup> Målet med ökad regelefterlevnad syftar inte bara till minskad smuggling, utan flera intervjupersoner anser att efterlevnaden även underlättar bevarande och brukande av kulturföremål.

Riksantikvarieämbetet har tillräckliga resurser för att utföra sitt arbete (Strandman Ullrich 2011).

I fråga om export och utförelse av kulturföremål styrs Riksantikvarieämbetets arbete av kulturminneslagen och kulturminnesförordningen men också av förordning (2007:1184) med instruktion för Riksantikvarieämbetet. Instruktioner till myndigheten ligger väl i linje med vad aktörer i den första försvarslinjen bör ansvara för (Strandman Ullrich 2011) och med Finansinspektionens allmänna råd (FFFS 2005:1). I enlighet med dessa råd bör den aktör som ansvarar för regelefterlevnaden identifiera risker som uppstår som en följd av bristande regelefterlevnad, utforma interna regler för hur efterlevnaden ska kunna genomföras, utbilda personal om reglerna och hur dessa bäst kan följas samt informera andra aktörer i frågor om regelefterlevnad. Råden kan sedan delas upp utifrån Riksantikvarieämbetets roll som samordnande myndighet eller handläggande myndighet.

### *Informationsverksamhet*

Riksantikvarieämbetet bedriver också informationsverksamhet, men intensiteten varierar. Exempel på sådan verksamhet är seminarier och föreläsningar på högskolor och universitet. Vid något tillfälle har Riksantikvarieämbetet haft en informationsmonter på en antikmässa i Stockholm. År 2000 skickade myndigheten ut en informationsskrift om utförelseregleringen till handlare och förmedlare av kulturföremål. Skriften är tillgänglig på myndighetens hemsida ([www.raa.se](http://www.raa.se)).

### *Myndighetssamverkan*

Som central myndighet ansvarar Riksantikvarieämbetet också för myndighetssamverkan. Ett exempel på sådan samverkan är utförelsegruppen som består av tillståndsmyndigheterna, Tullverket och Polisen. Gruppen brukar träffas minst en gång per år och diskuterar utförelsefrågor.

Ovan beskrivs Riksantikvarieämbetets centrala roll för att kulturarvsfrågor. Nedan beskrivs den andra försvarslinjens roll.

## Handlare och förmedlare

Det är den andra försvarslinjen, handlare och förmedlare, som har mest kontakt med köpare av kulturföremål. Myndigheternas ansvar för regelefterlevnaden när det gäller utförelseregleringen kan ses som formellt då det regleras i lagar och förordningar. Det är också främst den formella regleringen som Strandman Ullrich (2011) betonar. Frivilliga insatser för att skydda mot olovlig utförelse är också betydelsefulla. Sådana insatser kan utföras av handlare (antikhandlare och antikvariat) och förmedlare (auktionshus) av föremål som omfattas av regleringen. Dessa aktörer har ingen

lagstadgad skyldighet att informera om ansökningsplikten eller bistå kunder vid ansökningar. De kan ändå frivilligt underlätta bevarandet och brukandet av kulturarvet och ha ett egenintresse i att följa reglerna då det finns risk att den egna verksamheten drabbas negativt vid regelbrott (Strandman Ullrich 2011). Exempel på negativa effekter för säljare och förmedlare är att pekass ut för smuggelbrott och förlora sitt goda rykte.

## Handlare

Med handlare avses antikvariat och antikhandlare. Handlarnas rutiner när det gäller ansökningar om tillstånd varierar. Ungefär hälften av de intervjuade handlarna hjälper kunderna att söka tillstånd. Övriga handlare låter kunderna söka tillstånd på egen hand.

### *Olika ansökningsrutiner*

De handlare som söker tillstånd gör detta vid olika tillfällen. Majoriteten ansöker när en kund är intresserad av att köpa ett föremål och föra ut det. Andra handlare söker tillstånd i förväg, så att en eventuell köpare inte behöver vänta på beslut i samband med köp. Efter att köpet har avslutats lämnas tillståndet till köparen. En intervjuad handlare som brukar söka tillstånd åt kunder, avstår från att söka om han köpt föremålet utomlands eller om det är kraftigt renoverat eller ombyggt. Handlaren har åsikten att sådana möbler inte berörs av utförelseregleringen. Någon handlare söker tillstånd i samband med tryckning av katalog som även skickas till kunder utomlands. I andra fall får köparna själva söka tillstånd.

Det förekommer också att handlare hjälper utländska kunder att boka transport. Vid sådana affärer är det ibland handlaren som söker tillstånd, men det förekommer även att transportbolagen ansvarar för detta.

### *Informationen till kunder varierar*

För att kunna hjälpa kunderna med ansökningsförfarandet eller för att kunna informera dem om gällande lagstiftning krävs att handlarna vet att köparen planerar att föra ut föremålet. Denna fråga är inte helt enkel då det inte alltid framgår om köparen planerar att ha föremålet i Sverige eller utomlands. Vissa handlare frågar kunderna. Andra handlare menar att det inte är deras uppgift att ta reda på detta. Någon handlare svarar att det är känsligt att fråga kunderna vad de ska göra med föremålet efter köpet. Andra handlare berättar för kunden om vilka föremål som inte kan föras ut, vilket ibland innebär att kunden lämnar affären utan att handla och inte kommer tillbaka.

### *Ansökningar i samband med mässor utomlands*

Alla intervjuade handlare uppger att de söker tillstånd när de deltar på mässor utomlands. Några handlare brukar då få besök från handläggare på Nordiska museet, som tittar på föremålen och berättar vilka som kräver tillstånd. Efter besöket avgör handlarna om de ska ta med sig föremålen till mässan eller lämna dem hemma. I de fall tillstånd krävs och handlarna vill ha med föremålet till mässan, söks tillstånd. Handläggarens besök gör att antalet ansökningar minskar, eftersom handlarna efter besöket endast ansöker för de föremål som handläggaren bedömer kräver tillstånd i stället för att söka för alla föremål de vill ta med sig till mässan. En del handlare som inte får besök av handläggaren söker endast tillstånd för de föremål som de tror omfattas av lagstiftningen.

Majoriteten av de intervjuade handlarna är medlemmar i SKAF. Föreningen syftar till att organisera handlarna, främja handeln och bevaka medlemmarnas intressen ([www.konstantik.se/about-skaf](http://www.konstantik.se/about-skaf) 2012-03-15). Då och då informeras medlemmarna om utförelselagreglingen via föreningen.

Handlare är en kategori som möter många köpare. En annan aktör med mycket kundkontakt är förmedlare av äldre kulturföremål.

### **Förmedlare**

Med förmedlare avses auktionshus, både sådana som anordnar fysiska och internetbaserade auktioner. De flesta föremålen som ropas ut säljs inom Sverige. Informationsarbetet bedrivs på likartat sätt hos de flesta auktionsfirmorna. Majoriteten av de intervjuade auktionshusen uppger att de informerar sina kunder om gällande regler.

Alla auktionshus i studien utom ett har kvalitetsauktioner, men även månadsauktioner och specialinriktade auktioner. Den sista firman ägnar sig åt onlineauktioner men är en del av ett större auktionshus som har traditionella auktioner. Alla auktionsfirmor, förutom de två auktionsfirmor som är lokaliserade utanför Stockholmsområdet och onlinefirman, omfattas av Nordiska museets och Nationalmuseets förhandsbeskedsservice. Inför kvalitetsauktionerna skickar auktionshusen sina kataloger till museerna.

### *Information om förhandsbesked till kunderna*

Efter handläggarnas besök och meddelande om vilka föremål som får preliminärt utförelseförbud, informerar auktionsfirmorna om vilka föremål förbudet gäller. Informationen läggs ut på företagets hemsida, meddelas i ändringslistan samt informeras om vid utrop. I auktionskatalogerna finns också en ruta med information om lagstiftningen och vart ansökan ska skickas. Informationen är

på både svenska och engelska. En närmare beskrivning av hur information vid en auktion kan gå till finns i fallstudien.

Det förekommer att kunder hör av sig innan auktionen och vill få veta vilka föremål som fått preliminärt förbud. Den främsta anledningen till att auktionshusen informerar om det preliminära förbudet är att de vill ge service till sina kunder. En annan anledning är att de tycker att det är viktigt att vissa föremål stannar i Sverige.

### *Tillståndsansökningar sköts ofta av köparen eller transportörer*

Efter auktionen är det vanligast att köparen antingen själv söker tillstånd eller låter en transportfirma sköta tillstånden i samband med beställning av frakt. Det förekommer att auktionsfirmornas personal hjälper köpare att söka tillstånd eller talar om för dem att de kan hitta mer information på Riksantikvarieämbetets hemsida. På två av de intervjuade auktionshusen säger dock personalen att de är tveksamma till att sköta ansökningarna. Förklaringarna till detta är dels tidsbrist, dels att de inte vill få problem i samband med ansökan eller vid utförelsen.

### *Information om utförelsereglerna i samband med internetauktioner*

I samband med internetauktioner ges information om lagstiftningen, dels i användarvillkoren som kunder måste godkänna när de registrerar sig, dels på fakturan. Eftersom inga förhandsbesked ges på dessa auktioner är det upp till köparen att informera sig om vilka föremål som kräver utförelsetillstånd. I de fall transportörer anlitas för att frakta föremål till köparna, kan dessa hjälpa till med ansökningsförfarandet.

Förmedlarna uppger att deras kunder till största del består av handlare, svenska och utländska, samt en allmänhet som har god kunskap om antikviteter. I nästa avsnitt beskrivs allmänhetens roll som försvarare av utförelsereglerna.

## Fallstudie

### *Information om utförelsergleringen på en kvalitetsauktion*

Det är en av de sista visningsdagarna på en kvalitetsauktion hos Bukowskis, och en expert på äldre möbler har visning. Bland auktionsföremålen finns 36 objekt som är belagda med preliminärt utförelsförbud utfärdat av handläggare på Nordiska museet. Majoriteten av föremålen som belagts med utförelsförbud är möbler och speglar från 1700-talet fram till år 1860.

Direkt innanför dörren står den mest väldokumenterade möbelen på auktionen: drottning Hedvig Eleonoras audiensstol (Alm och Millhagen 2004, Sylvén och Welander-Berggren 2000, Vahlne och Alm 1986). Stolen har visats upp i en annons i tidningen *Dagens Nyheter* tillsammans med några andra föremål. Bukowskis möbel-expert presenterar också stolen på You Tube.<sup>22</sup> Stolen är utförd i karolinsk guldbarock och bedöms vara tillverkad år 1709 av Burchardt Precht.<sup>23</sup> Endast ett fåtal stolar av denna franska modell finns bevarade i Sverige, främst representerade på Stockholms slott och Gripsholms slott. Stolen är belagd med preliminärt utförelsförbud.

De föremål som belagts med preliminärt utförelsförbud har ett utdrag av lagtexten fäst på sig. På lappen står både ”utförelsförbud” och ”not allowed for export”. Dessutom finns en kortare informationstext på svenska med hänvisning till lagen om kulturminnen m.m. samt telefonnummer till Nordiska museet.

Några dagar efter visningen är det dags för auktion. I salen sitter knappt 30 personer, företrädevis män i medel- eller äldre medelåldern. Vid entrén finns en informationsdisk med kataloger att köpa eller låna. Vid informationsdisken finns också ändringslistor med information om föremål som fått preliminärt utförelsförbud. Vid disken är det även möjligt för köpare att avsluta sina inköp. Längst fram i salen står utroparen. Jämte utroparen sitter personal som ansvarar för telefonbud, onlinebud samt för uppdatering av budgivning och resultat online. På en balkong mitt emot podiet finns annan personal som också har hand om budgivning via telefon. Utroparen berättar vilket nummer som bjuds ut, men ger i övrigt inte så mycket information om föremålet. Vi får veta vad utropspriset är och vem som har budet. Då och då ges information om budnivån även på engelska. Dessutom ges information på både

<sup>22</sup> [www.youtube.com/watch?v=uDpe1zTKBol](http://www.youtube.com/watch?v=uDpe1zTKBol) tillgänglig 2012-02-01.

<sup>23</sup> Burchardt Precht (år 1651–1738) var en tysk ornamentsbildhuggare och möbelsnickare som kallades till Sverige och här blev hovbildhuggare. Precht är mest känd för tillverkning av kyrkoinventarier såsom kungsstolarna (år 1684) och predikstolarna i Stockholms storkyrka (år 1701) och Uppsala (år 1709), men även för sin spegeltillverkning ([www.ne.se](http://www.ne.se) 2012-03-21). Det fanns även andra föremål med preliminärt utförelsförbud tillverkade av Precht på auktionen.

svenska och engelska om vilka föremål som fått preliminärt utförselförbud. Däremot ges ingen muntlig information om att även andra föremål som ropas ut kan omfattas av utförselreglerna.

Stämningen i salen är ganska dämpad, och de flesta är koncentrerade på att tyst följa budgivningen, som mestadels sker via telefon och då och då online. Endast ett fåtal bud sker i salen.

När det är dags för drottningstolen att bjudas ut, ger utroparen mer information än vid utrop av de andra möblerna. Vi får veta att stolen fått preliminärt utförselförbud. Budgivningen drar ut på tiden då ett antal budgivare deltar och då utroparen inväntar bud längre än vid utrop av de andra möblerna. Slutpriset hamnar på 465 000 kronor. Efter budgivningen hörs applåder. I salen hörs spekulationer om vem som köpt stolen. I senare samtal med intervjupersonerna framgår att köparen är en privatperson.





## Allmänheten

En majoritet av köparna av kulturföremål behåller föremålen inom landet. Handlare och auktionshus uppger att kunskapen om utförelseregleringen varierar hos deras köpare, men de tror att flertalet återkommande köpare är medvetna om reglerna. Det gäller både svenska och utländska köpare, inte minst de som själva handlar med kulturföremål.

De köpare som är medvetna om reglerna kan ses som en antikintresserad allmänhet. Den intresserade allmänheten kan fungera som vårdare av kulturarvsföremål då de genom sitt ägande brukar kulturarvet. De kan också värna kulturarvet genom att följa ansökningskravet för utförelse. Antikintresserad allmänhet kan även skydda kulturföremål genom att agera tipsare. Intervjupersoner berättar att det förekommer att antikintresserad allmänhet hör av sig och tipsar om planerad illegal utförelse eller export. Tipsen kommer in till tillståndsmyndigheter, Tullverket och Polisen, men ibland även till förmedlare av kulturföremål. Genom dessa tips utgör den antikintresserade allmänheten en tredje försvarslinje som kan aktivera kontrollenheter i andra försvarslinjer.

Ansökningsrutinerna hos de köpare som vill föra ut föremål kan variera, antingen söker köparna själva tillstånd, låter en transportör eller säljaren göra det eller så struntar de i att söka tillstånd.

Det finns också personer bland allmänheten som har ett litet intresse för antikviteter och därmed kan antas ha begränsad kunskap om lagstiftningen. En del av dessa personer köper och säljer inte äldre kulturföremål som omfattas av utförelsereglerna. Deras okunskap utgör därför inget problem för bevarandet av äldre kulturföremål. Det finns också delar av allmänheten som saknar kunskap, men som ändå köper och säljer kulturföremål som berörs av utförelsereglerna. Dessa personer är beroende av andra aktörers ansvarstagande, information och stöd för att bli medvetna om reglerna.

### *Kunskaperna om utförelsereglerna varierar*

En undersökning från 2005 visar att kunskapen om utförelseregler varierar. Åttio slumpvis utvalda personer tillfrågades i undersökningen. Hälften av de tillfrågade kategoriserades som allmänhet och intervjuades på Centralstationen i Stockholm. Den andra halvan, personer som visat intresse för antikviteter, tillfrågades i samband med en auktion på ett större auktionshus. Bland allmänheten svarade 78 procent att de inte kände till lagstiftningen (kulturminneslagen), 15 procent att de visste om lagen och 8 procent att de visste vad utförelseregleringen innebär. Bland de personer som visat intresse för antikviteter var kunskapen högre. Åttio procent uppgav att de var medvetna om att kulturminneslagen existerar, medan 20 procent var omedvetna om lagen. Kunskapen om

utförelseregleringen var något större hos denna kategori, då 35 procent svarade att de kände till lagen, men inte vet vad den innebär och 45 procent att de hade kännedom om lagen och vad den innebär. Kunskap om lagstiftningen bedöms som viktig då en majoritet av allmänheten avstår från att begå olagliga handlingar om de är medvetna om vilka lagar och regler som gäller. Bristande kunskap utgör därför en förklaring till olaglig förflyttning (Brå 2006).

Efter inköp anlitar många köpare transportörer för att få hem sina föremål, detta gäller inte minst när köparen är en person i annat land. Transportörerna kan därför sägas utgöra ytterligare en försvarslinje, nämligen den fjärde.

## Transportörer

Transportbolagen som utan tillstånd för ut föremål som omfattas av utförelseregleringen riskerar att dömas för smuggling. Om transportbolagen inte efterlever reglerna riskerar även de att drabbas av liknande negativa effekter som handlare och förmedlare, till exempel dåligt rykte.

De intervjuade transportörerna har olika inriktning. Två firmor arbetar nästan uteslutande med konsttransporter av både moderna och antika föremål. Den tredje firman arbetar främst med flyttverksamhet, där kulturföremål kan finnas i bohaget. De arbetar också i mindre omfattning med konsttransporter. Bland kunderna finns handlare, privatpersoner, gallerister, konstnärer, museer och auktionshus. Det förekommer att en antikhandlare eller en auktionsfirma rekommenderar kunderna att vända sig till transportören. I huvudsak erbjuder företagen total transportservice, vilket inkluderar lagring, packning, hantering av tillstånd och upppackning. En del föremål skickas i container och andra via kurir eller internationella fraktföretag. Frakten kan ske med lastbil, flyg eller båt.

### *Transportörerna sköter oftast ansökningar om tillstånd*

I huvudsak sköter transportörerna alla tillstånd som krävs för att få frakta kulturföremålen åt kunden. Majoriteten av transportörerna säger att frakten inte genomförs om tillstånd saknas eller kunden inte vill låta transportbolaget sköta ansökningarna. På en firma uppger informanten dock att om kunden uppger att inget tillstånd krävs, så noteras detta och företaget genomför transporten. För att kunna söka tillstånd krävs god kunskap om utförelseregleringen men också om regler för Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora (CITES).<sup>24</sup> Transpor-

<sup>24</sup> Sedan år 1975 regleras internationell handel med hotade arter av vilda djur och växter i Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora (CITES). Konventionen har antagits av över 170 länder. I Sverige behandlas CITES-licenser av Jordbruksverket ([www.jordbruksverket.se](http://www.jordbruksverket.se) 2012-03-08).

törerna tycker det som att de har god kunskap om gällande regelverk, men att det i samband med internationella bohagsflyttningar är mer komplicerat. Det förekommer att den person som ska flytta saknar kunskap om ålder och värde på olika föremål. I dessa fall krävs att besiktningsmannen har kunskap om reglerna och talar om för kunden att tillstånd krävs för att få exportera och föra ut vissa föremål. Om besiktningsmannen upptäcker sådana föremål kan kunden antingen magasinera dem eller låta transportören sköta ansökningsproceduren. I de fall kunden och besiktningsmannen inte identifierar föremål som omfattas av restriktionerna kan det hända att föremål förs ut olovligen.<sup>25</sup>

### ***Informationen till kunder varierar***

Informationen till kunderna om utförelseregleringen varierar. Ett av företagen har information om reglerna på sin hemsida med länk till Riksantikvarieämbetet. Ett annat företag erbjuder utbildning till sina kunder. På utbildningen ingår information om utförelseregler. Det är mycket ovanligt att kunderna väljer att vända sig till ett annat transportbolag när de får information om att tillstånd krävs för utförelse av kulturföremål.

### ***Misstanke om att vissa transportörer fraktar utan tillstånd***

De intervjuade transportörerna åtar sig inte uppdrag om kunden inte vill följa utförelseregleringen. I sällsynta fall förekommer att kunder vill få hjälp att frakta ut föremål som är belagda med preliminärt utförelseförbud. De intervjuade transportörerna uppger att de inte åtar sig sådana transportuppdrag.

### ***Rutiner för tillståndsansökningar***

Proceduren för att söka tillstånd varierar något hos transportörerna. Det förekommer att handläggare från Nordiska museet gör besök och berättar vilka föremål som omfattas av tillståndsplikten. Efter besöket skickar transportören in ansökningar för dessa föremål. Det vanligaste är dock att ansökningar sker utan föregående kontakt. I huvudsak sker ansökningarna via papperskopior. I förekommande fall söks även CITES-tillstånd hos Jordbruksverket. Vid export deklarerar varorna hos Tullverket. Efter att exportören har fått exporttillstånd, besöker denne oftast Tullverket och visar upp tillståndet och får det stämplat. Exportdeklareringen godkänns endast om andra tillstånd redan beviljats. Det förekommer också att exporttillståndet skickas till Tullverket för att stämplas. CITES-tillstånd stämplas inte av Tullverket som via direktkontakt med Jordbruksverkets databas kan se om sådant tillstånd finns. Om CITES-tillstånd finns passerar exportdeklarationen tullens automatiska klareringssystem.

---

<sup>25</sup> I samband med utlandsflytt ska ägaren söka tillstånd för föremål som omfattas av kulturminnesförordningen. Tillstånd ska alltid beviljas vid flytt.

I de fall köpare och transportörer ansöker om export- eller utförseltillstånd inträder de fem tillståndsmyndigheterna i försvarslinjemodellen. I de fall köpare och transportörer inte ansöker om tillstånd bryts försvarslinjemodellen.

## Tillståndsmyndigheterna

Alla fem tillståndsmyndigheters roller regleras i kulturminneslagen och kulturminnesförordningen. Det innebär att de har ett formellt ansvar för att skydda kulturarvet. Riksantikvarieämbetet återfinns således i både den första och femte försvarslinjen, först som central myndighet och sedan som tillståndsmyndighet.

### *Handläggningsrutinerna är likartade*

Gemensamt för alla tillståndsmyndigheter är att handläggningen sköts av en person som har utförselärendena som en del av sin tjänst. Hur stor andel av tjänsten som ägnas åt handläggning varierar beroende på hur många ärenden som kommer in. Även handläggningstiden varierar och beror bland annat på antalet ärenden, bildkvaliteten i ansökan, vilka uppgifter ansökan innehåller och hur lång tid som krävs för att ta fram bakgrundsfakta om föremålet. Exempel på sådana bakgrundsfakta kan vara om föremålet är ensamt i sitt slag och om det finns dokumenterat i Sverige. Det förekommer att handläggarna begär in föremålet för att undersöka det inför beslut. I sådana fall tar handläggningen något längre tid. Ibland konsulterar handläggarna olika experter inför beslut om huruvida ansökan ska beviljas eller inte.

### *Informationsarbetet bedrivs nästan uteslutade av Riksantikvarieämbetet*

Inte bara handläggningsrutinerna påminner om varandra hos tillståndsmyndigheterna, utan även synen på information om utförselregleringen är likartad. Ingen annan tillståndsmyndighet än Riksantikvarieämbetet har information om lagstiftningen på sin hemsida. Det innebär att de andra myndigheterna inte heller har någon länk till informationen på ämbetets hemsida. Kungliga Biblioteket, Nationalmuseum och Riksarkivet brukar inte heller bedriva någon särskild informationskampanj för att informera om utförselfrågor.

### *Rutinerna för förhandsbesked är likartade*

När det gäller förhandsbesked arbetar handläggarna på Nationalmuseum och Nordiska museet på liknande sätt. Inför kvalitetsauktionerna studerar handläggarna först auktionskatalogerna. Ibland letar de efter mer information om föremålet och det händer att andra experter kontaktas inför beslut. Sedan görs besök hos auktionshuset, och handläggarna granskar de föremål som berörs av

utförselförbud. Därefter beslutas om vilka föremål som ska beläggas med preliminärt utförselförbud, vilket sedan meddelas respektive auktionsfirma. I intervjuer med handläggare framkommer att Nationalmuseum brukar ge färre förhandsbesked än Nordiska museet. De auktionshus som berörs av förhandsbeskeden är Bukowskis i Stockholm, Stockholms Auktionsverk och Uppsala auktionskammare. Tidigare har förhandsbesked även getts i samband med kvalitetsauktioner i Göteborg, Norrköping och Lund. Det förekommer att museerna köper in föremål för vilka de gett preliminärt utförselförbud, eftersom föremålen har ansetts ha stort betydelse för kulturarvet.

## **Kungliga biblioteket**

Kungliga biblioteket (KB) är Sveriges nationalbibliotek och har ansvar för att samla texter som tryckts i Sverige eller på svenska sedan mitten av 1600-talet. Genom biblioteket tillgängliggörs dessa texter för forskning och allmänhet ([www.kb.se](http://www.kb.se) 2012-04-18).

Antalet ansökningsärenden varierar från år till år, vilket till exempel beror på om ett större bibliotek har sålts under året. KB har handlagt ungefär 2,5 procent av utförselansökningarna åren 2000–2011 (se bilaga 1).

## **Nationalmuseum med Prins Eugens Waldemarsudde**

Museet har till uppgift att främja konst, konstintresse och konstvetenskap. Nationalmuseum ansvarar för att bevara, tillgängliggöra och informera om statens samlingar av äldre konst, främst tillverkade före år 1900, samt äldre konsthantverk och design från olika tidsperioder ([www.nationalmuseum.se](http://www.nationalmuseum.se) 2012-04-18).

Museet skötte knappt 29 procent av utförselansökningarna 2000–2011 (se bilaga 1). Majoriteten av ansökningarna kommer från museer som ska låna ut föremål. Då museernas ansökningar alltid beviljas är sådan handläggning relativt enkel. Det förekommer också att privatpersoner, handlare och transportörer ansöker. Av intervjuerna framgår att Nationalmuseum beviljar tillstånd oftare än Nordiska museet. Om föremålen har kunglig proveniens ges dock nästan alltid avslag.

## **Nordiska museet**

Nordiska museet är ett kulturhistoriskt museum som ansvarar för att samla, bevara och levandegöra kunskap om liv och arbete från 1500-talet och framåt ([www.nordiskamuseet.se](http://www.nordiskamuseet.se) 2012-04-18).

### ***Nordiska museet handlägger flest ansökningar***

Nordiska museet har relativt många ärenden per år och har handlagt ungefär 63 procent av ansökningarna 2000–2011 (se bilaga 1). Handläggningen är en del av intendenternas arbetsuppgifter och sköts av olika intendenters beroende på föremålskategori. Majoriteten av ärendena handhas av en intendent som har ansvar för utförselhandläggningen på museet. Om föremålet befinner sig i Stockholmsområdet besöker handläggaren ibland den som ansöker om tillstånd och besiktar föremålet. Sådana besök görs också ibland hos handlare som vill ansöka om utförseltillstånd för ett större antal föremål. Besöken underlättar ansökningsförfarandet för både den sökande och museet.

Utöver handläggning av ansökningar arbetar Nordiska museet med så kallade förhandsbesked angående preliminärt utförselförbud. Arbetet med förhandsbeskeden sköts framför allt av den intendent som ansvarar för handläggningen av utförselärenden vid museet. Den uppskattade arbetstiden för arbetet med förhandsbesked är drygt tre heltidsveckor per år.

### ***Preliminära förhandsbesked ändras sällan***

Som framgår i beskrivningen av förmedlarnas roller och rutiner, informeras kunderna om det preliminära förbudet på olika sätt. Efter auktionerna brukar det komma in några ansökningar. Vid en ansökan ges som regel avslag om föremålet tidigare har fått preliminärt utförselförbud. Har föremålet inte fått preliminärt utförselförbud på en auktionsvisning som har granskats av Nordiska museet, ges tillstånd vid en eventuell ansökan. Ny kunskap om föremålet, som inte gjorts känd vid auktionstillfället, kan i sällsynta fall ligga till grund för en omprövning av ett preliminärt förhandsbesked vid en ansökan om utförseltillstånd.

### ***Relativt mycket kontakt med transportörer och privatpersoner***

Som framgår ovan har Nordiska museet relativt mycket kontakt med de större auktionshusen, men de har också kontakt med handlare och transportörer. Ibland besöks till exempel transportfirmor som transporterar större mängder föremål utomlands. Även här syftar besöken till att hjälpa transportören och ägaren att bedöma vilka föremål som kräver tillstånd. Besöksverksamheten är liksom förhandsbeskeden inte reglerade i lag. Handläggarna har också kontakt med privatpersoner. Sådant kontakt sker oftast i samband med handläggning, men det förekommer också att privatpersoner tipsar om misstanke om illegal utförsel.

### ***Viss informationsverksamhet bedrivs***

Det har förekommit att museet har genomfört informationsinsatser om utförselregleringen. Exempelvis anordnades en utbildning för tulltjänstemän i Stockholm, Göteborg och Malmö år 2003.

Kursen omfattade information om kap. 5 i kulturminneslagen, det vill säga det kapitel som reglerar utförsel, och föremålskunskap. Utbildningen genomfördes med särskilda medel från Kulturdepartementet.

## Riksantikvarieämbetet

En del av Riksantikvarieämbetets arbete utgörs av diarieföring, som sköts av registrator, och handläggning av ansökningar. Som framgår av bilaga 1 har Riksantikvarieämbetet år 2000–2011 handlagt drygt 5 procent av utförselansökningarna.<sup>26</sup> I brådskande fall händer det att den som ansöker lämnar in ansökan direkt hos Riksantikvarieämbetet. Dessa fall är sällsynta, och då handläggs ärendet direkt medan den sökande väntar.

Handläggaren får ibland frågor från Tullverket om olika föremål i samband med att transporter och personer kontrolleras. Riksantikvarieämbetet har också viss kontakt med auktionsfirmor, handlare och allmänhet i samband med handläggning av ärenden.

## Riksarkivet

Riksarkivet ansvarar för att se till att arkivhandlingar från myndigheter och enskilda bevaras och är tillgängliga för allmänheten ([www.riksarkivet.se](http://www.riksarkivet.se) 2012-04-18). Handlingarna ska ha betydelse för kulturarv och forskning.

Riksarkivet handlägger till exempel olika former av dokument, brev, protokoll och handritade kartor. Antalet ansökningar är mycket få per år då Riksarkivet endast har handlagt 0,5 av ansökningarna 2000–2011 (se bilaga 1). Möjliga förklaringar till att ansökningarna är få kan vara att marknaden för olika dokument är liten i Sverige och att priserna är relativt låga på sådana föremål när de bjuds ut till försäljning.

Om handläggaren är tveksam till hur en ansökan ska bedömas konsulteras kollegor. Exempel på ett tveksamt ärende kan vara misstanke om att ansökan rör en statlig handling som kan ha tagits från ett arkiv. Ett annat exempel då kollegor konsulteras är för att samla in tillräckligt med information för att kunna avgöra om ansökan ska beviljas eller avslås. Handläggaren har viss kontakt med handlare som hör av sig och ställer frågor.

## Övriga myndigheter

För att utförselregleringen ska kunna efterlevas krävs att fler myndigheter än tillståndsmyndigheterna involveras i arbetet. Tull-

---

<sup>26</sup> Se bilaga 1 för redovisning över utförsel år 1986/87–2011. Statistik över exportansökningar särredovisas inte per myndighet då de är relativt få.

verket utgör det sista försvaret innan föremålen lämnar landet. Polisen ansvarar för utredning vid misstanke om illegal utförsel av kulturföremål och inkluderas därför i den sjätte försvarslinjen.

## Tullverket

Tullverket ska övervaka vad som förs in och ut över Sveriges gränser (tullagen 2000:1281). När det gäller restriktioner för kulturföremål innebär det att Tullverket ansvarar för övervakning av olovlig export och utförsel av sådana föremål. Tullverkets kontrollmöjligheter regleras också i lagen (2000:1225) om straff för smuggling (smuggellagen), genom vilken myndigheten tillskrivs vissa befogenheter i fråga om brott som anges där. Övervakning av hantering av kulturföremål utgör en mindre del av Tullverkets arbetsuppgifter.

### *Kontrollmöjligheter*

I och med EU-inträdet har Sverige anslutit sig till Romfördraget, vilket innebär fri rörlighet för bland annat varor. Visserligen finns undantag för vissa varor, däribland antikviteter som omfattas av EU-reglerna och den svenska kulturminneslagstiftningen, men gränsövervakningen har minskat.

När det gäller transport inom EU är kontrollen mycket liten. Exportkontrollen är något högre. I samband med export ska föremålen deklarerars hos Tullverket, vilket innebär ytterligare en kontrollmöjlighet.<sup>27</sup> Alla exportdeklarerade varor förs in i Tullverkets deklarationsstatistik. För att få exportdeklarationen godkänd måste den som ansöker uppge om exporttillstånd för kulturföremålet finns. Detta innebär att privatpersoner när de deklarerar sina varor, det vill säga går vid röd punkt vid gränspassage, också ska visa upp exporttillstånd. I de fall det handlar om utförsel ska även sådant tillstånd visas upp. Även transportörer som exportdeklarerar ska visa upp exporttillstånd. Sådant tillstånd visas oftast upp på ett tullkontor där det stämplas. Efter att ansökan har stämplat skickas sidan 3 på ansökningsblanketten till Riksantikvarieämbetet. På så sätt kan tulltjänstemännen kontrollera att exporten är legal.

### *Gränsövervakning och uppföljning av tips*

Övervakning av illegal utförsel sker också i viss mån genom kontroll av transporter och personer vid gränsövervakning. Tulltjänstemän kan till exempel stoppa och kontrollera en person eller frakt efter tips. Sådana tips kommer oftast från personer med kunskap om antikviteter eller från handläggare på tillståndsmyndigheter. Alla tips som kommer in värderas, men tips om varor som va-

<sup>27</sup> Även föremål som säljs till Norge ska exportdeklarerars då Norge, som inte är medlem i EU, räknas som tredje land. Gränskontrollen mot Norge är dock liten.



pen och narkotika har högre prioritet än kulturföremål. En annan möjlighet att kontrollera misstänkt smuggling är genom underrättelseverksamhet och myndighetssamverkan.

### *Kunskap krävs för att känna igen skyddade föremål*

För att kunna avgöra om ett föremål omfattas av restriktionerna förutsätts att tulltjänstemännen känner till utförselreglerna och känner igen föremålen eller kontaktar Riksantikvarieämbetet eller annat tillståndsmyndighet. I samband med tullutbildningen ingår information om lagstiftningen. Det finns också möjlighet att titta på myndighetens interna hemsida och jämföra föremål för att underlätta bedömningen av om de berörs av restriktionerna eller ej. I tveksamma fall försöker tulltjänstemännen kontakta någon av handläggarna på tillståndsmyndigheterna.

På Tullverkets hemsida finns information både om exportdeklARATIONER och om tillstånd för utförsel och export av kulturföremål. Det finns också en länk till Riksantikvarieämbetets hemsida.

## **Polisen**

I dagsläget arbetar endast en polis specifikt med kulturarvsbrott, där frågor som rör illegal utförsel utgör en del av arbetet. Även om kulturarvsbrott inte är det mest prioriterade området för Polisen pågår ett arbete med att ta fram en handbok som berör kulturarvsbrott. Boken kommer i första hand att rikta sig till polis och åklagare, men även till tull och kustbevakning. Arbetet med att ta fram boken sker bland annat i samarbete med Riksantikvarieämbetet. Informationen om utförsel hämtas också från diskussioner med andra myndigheter som deltar i utförselgruppen.

### *Kulturarvsbrott är sällanbrott*

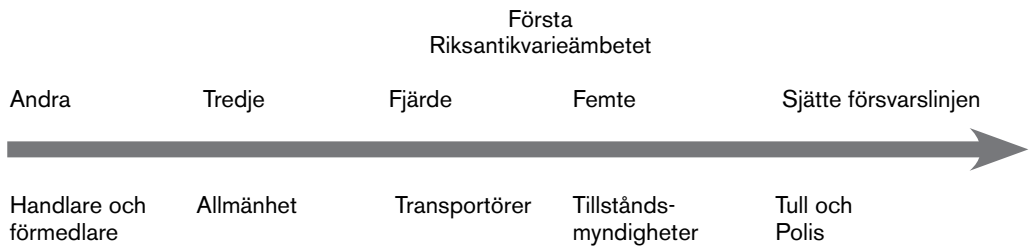
Kulturarvsbrott beskrivs i intervjuerna som ett sällan förekommande brott. En möjlig förklaring till detta är att de poliser som tar emot anmälan om brott inte alltid är medvetna om att det rör sig om ett kulturarvsbrott. Detta gör att brotten i stället registreras som till exempel stöld eller skadegörelse. Misstanke om brott kan komma via tips från allmänheten eller handläggare på tillståndsmyndigheterna. En annan förklaring är att få kulturarvsbrott anmäls. De flesta anmälda kulturarvsbrott handlar om olika former av stölder. Ytterligare en förklaring är att det i databasen över brott är svårt att få en överblick över antalet kulturarvsbrott då de ibland registreras i andra brottskategorier. Vid något enstaka tillfälle har polisen utrett misstanke om illegal utförsel av ett kulturföremål där man fått avslag på ansökan. Enligt Tullverket och Polisen har det dock visat sig svårt att hitta den misstänkta gärningspersonen då det är svårt att veta vem som fört ut föremålet och därmed gjort sig skyldig till smuggling.

Ovan beskrivs de centrala aktörernas arbete med utförelse av kulturföremål. Nedan sammanfattas försvarslinjerna i en tidsaxel, utifrån när de engageras i ett utförelslärende.

## Försvarslinjer för kulturarv

Varje försvarslinje har specifika roller och rutiner för kulturarvsskyddet, men skyddet förutsätter också samverkan med varandra för att linjen ska förbli obruten (Strandman Ullrich 2011). Om kontakten mellan linjerna bryts någonstans ökar risken för att kulturföremål exporteras eller förs ut illegalt från landet.

Figur 3: Försvarslinjer för regelefterlevnad.



I nästkommande kapitel presenteras de hinder som informanterna upplever med rådande utförelse regler och system.

# Hinder för att efterleva utförelsereglerna

Detta kapitel presenterar intervjupersonernas upplevda hinder utifrån rådande regelverk och praxis. Ibland kan olika aktörskategorier nämna samma hinder, men uppleva det på annorlunda sätt. Det finns huvudsakligen fjorton faktorer som kan utgöra hinder för att efterleva utförelsereglerna:

- Ansökningsförfarandet
- Information
- Kunskap
- Resurser
- Gränskontroll
- Intresse och prioriteringar
- Få domar
- Bristande ansvar
- Myndighetssamverkan
- Samverkan med andra aktörer
- Utförelseregleringens utformning
- Negativa attityder till utförelseregleringen
- Försäljningshinder
- Strategier för att kringgå utförelseregleringen

## Ansökningsförfarandet

Gemensamt för första (Riksantikvarieämbetet), andra (handlare och förmedlare), fjärde (transportörer) och femte (tillståndsmyndigheter) försvarslinjerna är att rådande ansökningsförfarande ibland upplevs som ett hinder.

## Förenkling av ansökningar

I dagsläget finns information om ansökningsförfarandet på Riksantikvarieämbetets hemsida och i en informationsbroschyr.<sup>28</sup>

Drygt hälften av de intervjuade handlarna, förmedlarna och transportörerna upplever rådande ansökningsförfarande som krångligt och gammalmodigt. De önskar i stället ett enklare ansökningsystem. Så här säger en informant:

*Enklare sätt att ansöka, ju enklare desto bättre. Om du kan göra det på tio minuter framför datorn [ökar ansökningarna].*

Om ansökningsförfarandet upplevs som omständligt finns en risk för att många personer låter bli att söka tillstånd på egen hand eller via annan aktör (till exempel transportör, handlare eller förmedlare). Knappt hälften av handlarna och transportörerna uppger att de redan i dag mejlar in ansökningsblanketterna tillsammans med bilder av föremålet till registratören. Personal på Riksantikvarieämbetet bekräftar att det är möjligt att mejla in ansökan. Att flera personer är omedvetna om möjligheten att skicka ansökningarna elektroniskt visar att informationen är otydlig.

Handlare tycker det är onödigt att flera kopior av varje ansökan ska skickas in. De intervjuade personer som skickar in ansökan elektroniskt säger att det är jobbigt att blanketten måste fyllas i på nytt i samband med varje ansökan då det inte går att skriva i blanketten när den laddats ner. Alla uppgifter behöver därför fyllas i igen vid varje ansökan.

## Handläggning av ansökningar

En del handlare kommenterar inte bara ansökningsförfarandet utan även handläggningen, då de vill att handläggningstiden ska kortas. Även viss myndighetspersonal instämmer i att handläggningen bör gå snabbare. Majoriteten av handlarna, förmedlarna och transportörerna upplever dock inte handläggningstiden som ett problem. Det kan ändå finnas tillfällen då det är särskilt viktigt med snabb handläggning. Exempel på sådana tillfällen är när utländska kunder kommer in i en affär och vill handla föremål eller när de vill handla på en antikmässa.

Vid brådskande tillfällen är det viktigt för handlarna att kunna göra upp affären snabbt för att kunden inte ska avstå från köp. En handlare berättar att det vid något tillfälle har hänt att en kund har avstått från köp på grund av lång handläggningstid. Handläggningstiden innebär även att handlaren måste vänta på betalningen då affären oftast inte avslutas förrän tillståndet är klart.

*Krångligt ansökningsförfarande*

*Elektroniskt ansökningsförfarande*

*Lång handläggningstid*

<sup>28</sup> Se rubriken "Ansökningsförfarandet" för en närmare beskrivning av processen.

*Ägarens kontakt-  
uppgifter*

## Ansökningsblanketternas utformning

Ansökningsförfarandet kan också vara komplicerat för tillståndsmyndigheterna. Ett exempel är ansökningsblankettens utformning och hur den som ansöker fyller i blanketten.<sup>29</sup> I dagsläget förekommer att det är ett ombud (till exempel transportörer) till föremålets ägare som skickar in ansökan, vilket gör att handläggaren kan ha svårt att komma i kontakt med ägaren. Handläggarna säger att det är en fördel att ha ägarens kontaktuppgifter om föremålet i ett senare läge förs ut illegalt. Om utlandsflytt uppges som skäl för ansökan vill handläggarna veta vem som äger föremål då de ibland vill kontrollera riktigheten i uppgiften.

*Ofullständiga  
ansökningar*

## Bristfälliga uppgifter och information i ansökningarna

Handläggningen kan även försvåras av bristande eller felaktig information. Exempelvis kan proveniens eller uppgifter om föremålets skick saknas. Proveniensen är oftast inte avgörande för beslutet, medan skicket kan vara desto viktigare. Det förekommer att handläggare i mån av tid själva försöker leta upp mer information om ett föremål, antingen genom att titta på hemsidor på internet eller genom att ringa den som har skickat in ansökan. Då händer det ibland att information om skick, ålder och tillverkarens signatur kommer fram. Handläggarna ser inte att det finns någon enkel lösning på avsaknaden av uppgifter i ansökningarna.

Som framgår ovan önskar handlare, förmedlare och transportörer tydligare information om ansökningsförfarandet utifrån sina olika roller i processen.

## Information

Information är en fråga som återkommer i flera intervjuer och bristande information kan sägas utgöra exempel på ett eget hinder för efterlevnaden av utförelseregleringen. Hur information om regleringen ska nå fler aktörer ses som en svår fråga; samtidigt tror flera informanter att om reglerna fick mer uppmärksamhet skulle de fungera relativt bra. Informationshindret består av olika aspekter. Informationshindret består i första hand av en upplevd brist på information från centrala aktörer.

## Formellt informationsansvar

En informationsaspekt är vem som bör ansvara för information om lagstiftningen och ansökningsförfarandet. Riksantikvarieämbetet har det yttersta informationsansvaret, men även de andra

<sup>29</sup> Ansökningsblanketterna finns bifogade i bilaga 3 och 4.

tillståndsmyndigheterna kan sägas ha ett informationsansvar. Som framgår i kapitlet ”Roller och rutiner enligt sex försvarslinjer” är det endast Riksantikvarieämbetet som har information om regleringen och ansökningsförfarandet på sin hemsida. En handläggare på en annan myndighet säger att det är Riksantikvarieämbetet som har ansvar för informationsarbetet och att de andra tillståndsmyndigheterna därför inte behöver informera.

Även Tullverket har visst informationsansvar då exporttillstånd krävs för att kunna deklarerat antikviteter. Myndigheten informerar också om regleringen på sin hemsida.

Det förekommer att personer i den andra (handlare och förmedlare) och den femte försvarslinjen (transportörer) säger att de har svårt att hitta fram till informationen på Riksantikvarieämbetets hemsida.

*Information på hemsidor*

## Informellt informationsansvar

Förväntningarna på myndigheternas informationsinsatser, ligger i linje med modellen för regelefterlevnad och gällande reglering. Intervjupersoner i alla försvarslinjer efterfrågar också informationsinsatser från handlare, förmedlare och transportörer. Det finns dock ingen informationsplikt för säljare, förmedlare eller transportörer i lagstiftningen.

Ingen handlare eller förmedlare har information om regleringen på sin hemsida. En majoritet av de intervjuade handlarna och förmedlarna framhåller att de själva och deras större kollegor redan i dagsläget informerar dels för att skydda sitt rykte, dels för att bevara och underlätta brukandet av kulturföremål.

Representanter för alla auktionsfirmor säger att de kan tänka sig att upplysa om hur köparna kan hitta Riksantikvarieämbetets information om ansökningsförfarandet. På ett auktionshus säger anställda att ingen ansvarig på tillståndsmyndigheterna har bett dem länka till Riksantikvarieämbetets information, men att de kan tänka sig att göra det. Som framgår i kapitlet ”Roller och rutiner enligt sex försvarslinjer” avstår ett auktionshus från att ge information. Även åsikten att transportörer brister i sin information framförs.

Frivillig informationsspridning förutsätter att handlare, förmedlare och transportörer har kunskap om gällande regler, vilket en stor majoritet av intervjupersonerna från dessa försvarslinjer uppger att de har.

*Bristande information från handlare, förmedlare och transportörer*

## Kunskap

Ytterligare ett hinder är bristande kunskap hos vissa aktörer som berörs av utförelse regleringen. Beroende på vilken aktör som diskuterar kan kunskapshindret se olika ut. Nedan beskrivs först

kunskapshindret utifrån handlares, auktionsfirmors och transportörers perspektiv. Sedan presenteras synen på allmänhetens kunskap. Därefter beskrivs åsikter om tillståndsmyndigheternas kunskapsnivå. Sist redogörs för hindret med fokus på Tullverket och Polisen.

## Varierande kunskapsnivå

### *Bristande kunskap*

En ofta förekommande uppfattning är att det finns såväl handlare som transportörer som saknar kunskap om vilka föremål som omfattas av utförelsestruktionerna. En majoritet av de intervjuade handlarna och transportörerna tror att mindre handlare och transportörer samt utländska transportörer kan sakna kunskap. Auktionshusen upplevs generellt som kunniga om reglerna.

När det gäller köparnas kunskap om regleringen är uppfattningen att den varierar mellan olika grupper. Återkommande och utländska kunder ses som relativt kunniga. Enligt ett par handlare och förmedlare händer det att utländska köpare avstår från att köpa föremål som de tror kommer att få utförelseförbud eller som är belagda med preliminärt förbud på auktioner. Handlare menar ändå att det förekommer att köpare är omedvetna om utförelsestruktionerna. De flesta köpare accepterar att de måste invänta beslut på ansökan innan affären kan avslutas. Intervjupersonerna säger att det alltid är bra med mer kunskap hos köparna och att det bäst uppnås genom ökad information.

### *Öppna gränser*

Intervjupersoner i alla försvarslinjer upplever att den breda allmänheten saknar kunskap om utförelseregleringen. Denna bild bekräftas i en tidigare enkät (Brå 2006). Således är uppfattningen att en stor del av smuggelbrotten begås av okunniga privatpersoner. I och med de alltmer öppna gränserna tror informanterna att privatpersoner känner sig mindre berörda av gränser. Om föremålen är så små att de ryms i handbagaget är det lätt att ta med sig föremålet hem utan att vare sig söka om utförelsetillstånd och utan att exportdeklarera föremålet (jfr exemplet Turisten, s. 24).

Intervjupersonerna misstänker att det förekommer att privatpersoner bryter mot regleringen på grund av okunskap även i samband med internationella flyttningar. I de fall privatpersoner saknar kunskap om utförelsereglerna, utgör den femte försvarslinjen (transportörer) en central aktör. Som framgår i samband med beskrivningen av transportbolagens roller och rutiner kan det hända att kulturföremål av misstag förs ut olagligt i samband med utlandsflytt. Detta gäller inte minst mindre transportörer som säljan har internationella flyttuppdrag och som kanske inte kommer i kontakt med kulturföremål i samband med andra transporter.

## Myndigheters kunskapsnivå

Ovan diskuteras handlares, förmedlares, allmänhetens och transportörers kunskap. Informanterna pratar även om myndigheternas kunskapsnivå. För att handläggare på tillståndsmyndigheterna ska kunna avgöra vilka föremål som bör ges avslag vid ansökan krävs stor kunskap om kulturföremål. Handlare och förmedlare ställer sig ibland tveksamma till om det finns om tillräcklig kunskap. Så här säger en handlare:

*Kunna avgöra skick på en möbel, det är nästan bara möbler de tittar på i princip, det är inte sådant konsthistoriker lär sig. Det är inte sådant museifolk lär sig.*

En majoritet av handlarna och förmedlarna tycker ändå att handläggarna överlag gör ett bra jobb.

Efter att föremålet har passerat handlare, förmedlare, tillståndsmyndigheter och transportbolag kommer det till den sjätte försvarslinjen: Tullverket och eventuellt Polisen. Denna försvarslinje är det yttersta skyddet mot illegal utförsel. Linjen är särskilt viktig om någon av de tidigare försvarslinjerna har fallerat.

Under utbildningen vid Tullskolan ingår genomgång av utförselregleringen. Aktörer i alla försvarslinjer, inklusive Tullverkets egen personal, menar att det är svårt för den enskilde tullaren att kunna avgöra om ett föremål omfattas av lagen eller inte (jfr prop. 1981/82:82). I sådana lägen säger tullpersonalen att det är viktigt att enkelt kunna nå någon på tillståndsmyndigheterna för att få hjälp att bedöma föremål.

Även i de fall misstanke om smuggelbrott anmäls till Polisen, är ärendets behandling beroende av den enskilda polisens kunskap. Orsaker till den bristande kunskapen hos både Tullverket och Polisen uppges vara att kulturarvsbrott inte är prioriterade och sällan förekommande. När poliser möter kulturarvsbrott handlar det oftast om förfalskningar, stölder eller fornminnesbrott.

Som visas ovan upplever intervjupersonerna att kunskapsnivån kan ökas inom alla försvarslinjer, men kanske framför allt hos allmänheten. Vad kunskapsbristen anses bestå av varierar beroende på vilken försvarslinje som diskuteras.

## Resurser

Kunskapsbrister hör även ihop med vilka resurser myndigheter har för att sprida kunskap om lagstiftningen och för att efterleva denna. Resurserna påverkar även aktörernas rutiner.

För att kunna informera om regleringen och övervaka att den efterlevs krävs att såväl tillståndsmyndigheterna i försvarslinje 5 som tull och polis i försvarslinje 6 har tillräckligt med resurser



(Strandman Ullrich 2011). Resurser diskuteras i prop. 1981/82:82 där det ses som ett problem att tillståndsmyndigheterna inte ges extra resurser för arbetet med handläggning av ansökningar. Lika så noteras att övervakningen av illegal smuggling av kulturföremål är resurskrävande för Tullverket. Nedan presenteras först intervjupersonernas syn på effekterna av resurstilldelningen för tillståndsmyndigheterna, sedan effekterna för Tullverket och Polisen.

## Tid, pengar och kontaktytor

Den främsta resursbristen som framhålls av handläggare på tillståndsmyndigheterna är tid. De menar att handläggningen av ansökningar bara utgör en del av deras tjänst, och handläggningen tar mer tid än de har avsatt för i sina respektive tjänster. Tidsbristen gör att de ibland inte hinner kontrollera uppgifter om föremålen i ansökningarna så noggrant som de skulle vilja. Upplevelsen av tidsbrist gäller inte bara de myndigheter som handlägger flest ansökningar, utan även de myndigheter som har få ansökningar. Visserligen innebär fler ansökningar mer arbete, men i de fall få ansökningar kommer in finns risk för att arbetet främst koncentreras på mer vanligt förekommande arbetsuppgifter.

### *Tidsbrist*

En annan effekt av tidsbristen är att handläggarna uppger att informationsinsatser skulle kunna öka om mer tid och pengar avsattes för utförelsefrågorna. Detta visar att även bristande ekonomiska resurser upplevs ha negativa konsekvenser för arbetet med kulturföremål.

### *Bristande ekonomiska resurser*

Ytterligare en effekt av tidsbrist och bristande ekonomiska resurser är att förhandsbeskeden numera är koncentrerade till auktionshus i Stockholm och Uppsala. För att Nordiska museet och Nationalmuseum ska kunna återgå till att ge förhandsbesked på andra platser, menar intervjupersonerna att tid bör överföras från andra arbetsuppgifter. Det krävs också att det finns ekonomiska resurser för att bekosta resor och andra utlägg.

### *Få kontaktytor mellan centrala aktörer*

Utöver resursbrist kan en förklaring till fokuseringen på Stockholm och Uppsala vara att de flesta föremålen av högre kvalitet säljs i dessa områden. Handläggare, handlare och förmedlare säger att även om så är fallet kan förhandsbesked ute i landet vara av betydelse då det innebär att det skapas kontaktytor mellan tillståndsmyndigheter och handlare och förmedlare.

Stödet för förhandsbesked är stort, men de kan leda till missförstånd. Intervjupersoner från flera försvarslinjer upplever att en del köpare tror att inget tillstånd krävs för att föra ut föremål som inte har fått förhandsbesked, vilket inte alltid stämmer.

Även handlare och förmedlare anser att tillståndsmyndigheterna ibland saknar tid och pengar för att arbeta med frågor kring utförelse av kulturföremål. De ser också resursbrist som en möjlig

förklaring till att handläggningen av ansökningar ibland drar ut på tiden.

## Få inköp av kulturföremål

Bristande ekonomiska resurser får också en annan negativ effekt. Handlare, förmedlare och tillståndsmyndigheter menar att museerna saknar ekonomiska resurser för att köpa in föremål. Situationen beskrivs enligt följande av en handläggare:

*Det är ett problem i Sverige att museerna inte har medel att köpa in kulturföremål med. Det är försumbart de summorna som vi har till vårt förfogande [för] att förvärva nya föremål.*

Små ekonomiska resurser blir problematiskt då det innebär att staten inte kan köpa in föremål som ses som betydelsefulla för kulturarvet. Om föremålen köps till museerna och visas upp, blir de tillgängliga för allmänheten.

Det förekommer att museer köper in kulturföremål, men en del handlare och förmedlare upplever att museerna saknar resurser för att bevara de föremål som de har i sin ägo och som de köper in. Några handlare och förmedlare kritiserar att många föremål inte visas upp för allmänheten utan i stället förfaller i magasin. På så sätt kan statliga inköp snarare skada än bevara kulturföremål.

*Bristande ekonomiska resurser*

## Minskade och begränsade resurser

Aktörer i alla försvarslinjer pratar om resursbrist hos tull och polis. När det gäller Tullverket anser intervjupersoner i alla försvarslinjer att resurserna för att bedriva övervakning har minskat i samband med EU-inträdet år 1995. Dels har reglerna för övervakningen ändrats, dels har resurserna minskat. När det gäller Polisen menar intervjupersonerna att de har begränsade resurser för att utreda kulturarvsbrott.

*Otillräckliga resurser*

## Tid är pengar

Några av de intervjuade svarar att även auktionsfirmor saknar tid för att informera kunder om lagstiftningen och för att hjälpa till med ansökningar. Även handlare kan ibland ha bråttom att avsluta affären och få betalt för sina varor.

Som framgår ovan ses främst bristande resurser i form av tid och pengar som ett hinder för bevarande och brukande av kulturföremål. I första hand diskuteras tillståndsmyndigheternas resurser, men även Tullverkets och Polisens resurser omnämns.

*Tidsbrist hos förmedlare*

## Gränskontroll

Tullverket utgör en central aktör för efterlevnaden av utförelselag-  
ningen. Utöver bristande kunskap och resurser kan tullens möj-  
ligheter till gränsövervakning påverkas av andra faktorer.

### EU-medlemskapet och Öresundsbron

*Minskad över-  
vakning*

Intervjupersoner i alla försvarslinjer har uppfattningen att det  
”främsta hindret” mot effektiv gränsövervakning är EU-medlem-  
skapet då gränsövervakningen har minskat. I och med EU-med-  
lemskapet har också kontrollfrekvensen i form av fysiska kontrol-  
ler av personer och transporter vid gränspassager minskat.

Även Öresundsbron gör att det är svårare för tullen att övervaka  
vad som förs ut från Sverige då ett stort antal personer och varor  
passerar bron varje dag. En antikhandlare sammanfattar situatio-  
nen enligt följande:

*Det finns inga kontroller egentligen. Det är väldigt lätt att  
köra ett föremål från Sverige över bron till Danmark och skep-  
pa det när det väl kommit ut. Tyvärr är lagstiftningen väldigt  
trubbig på det sättet. Det går nästan inte att kontrollera.*

Risken att bli stoppad vid gränspassage är således liten. Intervju-  
personerna betonar därför vikten av att transportörer är kunniga  
om reglerna och respekterar dem. Om transportörerna i den femte  
försvarslinjen ansvarar för att alla tillstånd finns, minskar betydel-  
sen av den sjätte försvarslinjen (tull och polis).

### Färre tulltjänstemän och tullkontor

*Få gränskon-  
troller*

Den minskade gränsövervakningen märks också genom att anta-  
let tulltjänstemän och tullkontor har minskat. Det innebär att det  
finns färre tulltjänstemän att deklarerera föremålet hos och visa upp  
exporttillståndet för om en privatperson eller handlare vill följa  
lagen. Visserligen ska privatpersoner, handlare och transportö-  
rer följa lagen även om gränskontrollen är låg. Om antikviteten  
deklareraras kan tulltjänstemannen kontrollera att exporttillstånd  
finns. Om exporttillstånd saknas ska deklarationen inte godkän-  
nas. Transportörer deklarerar oftast online och får då själva fylla  
i olika koder beroende på vilka varor de exporterar. Om trans-  
portören fyller i fel kod, har Tullverket begränsade möjligheter att  
kontrollera detta då exportdeklarationerna kontrolleras automa-  
tiskt. Detta innebär att det är svårt att kontrollera om föremålen  
deklareraras i rätt kategori, vilket i förlängningen gör det svårare  
att upptäcka om export sker utan tillstånd. En del personer på  
tillståndsmyndigheterna menar att den sjätte försvarslinjen (Tull-

*Liten kontroll  
av tillstånd*

verket) lätt bryts då gränskontrollerna är få och kontrollen av exporttillstånd och exportdeklarationer är låg.

En handläggare menar att en del personer som säljer och förmedlar kulturföremål som omfattas av utförselrestriktionerna ”skrattar åt” den dåliga gränskontrollen och är medvetna om att risken för att bli kontrollerad är mycket liten. En majoritet av de intervjuade handlarna och alla intervjuade transportörer söker tillstånd då de anser att det är viktigt att vissa kulturföremål av stor betydelse för kulturarvet inte förs ut ur landet. De uppger också att de vill följa lagen. Gränskontroll kan inte bara ske i samband med gränspassage, utan kan även ske i samband med postförsändelser. Av intervjuerna framgår att denna kontroll är nästan obefintlig.

Tulltjänstemännen berättar att gränsövervakningen i första hand syftar till att skydda mot import och införsel av varor som narkotika och vapen samt människosmuggling. Övervakningen av vad som exporteras och förs ut är lägre. Så här säger en tulltjänsteman:

*[Kulturföremål] är ett svårjobbat problem för oss. Vår kontrollverksamhet är inriktad på införsel, importen. Våra resurser räcker inte till för att i samma veva ha en frekvent exportkontroll.*

Ovan beskrivs hur bristande övervakning vid gränspassage utgör ett hinder för efterlevnaden av utförselregleringen.

## Intresse och prioriteringar

Frekvensen av gränskontroller behöver inte bara bero på EU-medlemskapet och bristande resurser, utan kan också vara en följd av prioriteringar och beslutsfattarens intresse för kulturföremål. Tillståndsmyndigheternas, liksom Tullverkets och Polisens, arbetsuppgifter styrs till stor del av politiska beslut. Dessa beslut styrs inte alltid av myndigheternas intresse, men det är upp till myndigheterna att utforma sin verksamhet utifrån besluten.

### Politiker sätter ramarna

Det råder stor enighet bland intervjupersoner i olika försvarslinjer att det politiska intresset för kulturarvsskydd i vid bemärkelse men även illegal utförsel är lågt, oavsett vilket parti som är i regeringsställning. Det svala intresset får till följd att såväl tillståndsmyndigheterna som Tullverket och Polisen saknar inte bara resurser, utan även instruktioner om att de ska prioritera övervakning av utförselregleringen.

Ett exempel på det låga politiska intresset anser intervjupersonerna vara att museerna har bristande resurser för inköp av kulturföremål. Här framhålls länder som Frankrike och Storbritannien

*Lågt politiskt intresse*

där statliga museer köper in flera äldre kulturföremål. Intervjupersonerna bedömer att det verkar finnas relativt goda ekonomiska resurser för inköp i dessa länder.

## Uppföljning av tips

Utöver exportstatistik och kontroll av exporttillstånd, ansvarar Tullverket för att följa upp tips om smuggling. Tulltjänstemännen svarar att de bedömer alla inkomna tips, men att de sällan får tips om smuggling av kulturföremål. Det finns också problem med att följa upp inkomna tips då det kan vara svårt att veta när en person planerar att föra ut ett kulturföremål. En representant för ett auktionshus säger att han tillsammans med en handläggare på en tillståndsmyndighet har tipsat om tid och plats för smuggling av kulturföremål, men att Tullverket svarade att de har andra prioriteringar. I de fall tips har följts upp berättar tulltjänstemännen att de inte har lett till något. Bristande prioritering kan också vara en möjlig förklaring till att ett par handläggare säger att tulltjänstemän ibland avstår från att kontrollera containrar då deras chefer blir missnöjda om inga kulturföremål som omfattas av lagstiftningen hittas. På så sätt finns misstanke om att en del tulltjänstemän drar sig för att leta efter sådana föremål om det inte finns starka misstankar mot en viss aktör.

### *Prioriteringar hos tull och polis*

Samtidigt som det finns en medvetenhet hos tillståndsmyndigheterna om att Tullverket har andra prioriteringar betonar Riksantikvarieämbetet att de har gott samarbete.

Även Polisen påverkas av det låga politiska intresset. Visserligen ses smuggling som ett viktigt brott, men liksom Tullverket menar intervjupersonerna att Polisen prioriterar narkotika-, vapen- och människosmuggling. Det har förekommit att Polisen har följt upp misstänkta brott, dock utan att lyckas hitta den person som illegalt fört ut föremålet. När det gäller kulturarvsbrott är uppfattningen att stölder från och skadegörelse av kyrkor samt fornminnesbrott har högre prioritet.

## Svagt allmänt intresse

Inte bara politiker, utan även den breda allmänheten anses av handlare, förmedlare, transportörer och tillståndsmyndigheter ha relativt litet intresse för kulturföremål. Antalet personer som samlar på konst och antikviteter uppges ha minskat. Allmänhetens bristande intresse kan också vara en förklaring till att beslutsfattarna inte prioriterar frågan om olovlig utförsel.

Ovan beskrivs hur politikerns intresse och prioriteringar påverkar hur Tullverket och Polisen arbetar med efterlevnad av utförselregleringen. Hur aktörerna i sjätte försvarslinjen arbetar påverkar

### *Minskat intresse för antikviteter*

möjligheterna att få personer dömda för smuggling av kulturföremål.

## Få domar

Den allmänna uppfattningen hos intervjupersoner i alla försvarslinjerna är att risken för att bli straffad för smuggling av kulturföremål är närmast obefintlig. Denna bild överensstämmer med brottsstatistiken (Brå 2011).

## Gott rykte hindrar smuggling

En del intervjupersoner tror att den låga risken för att åka fast öppnar för att aktörer struntar i lagstiftningen och för ut föremål olagligt. Några informanter tycker att straffet för smuggling är relativt lågt och därför inte är avskräckande.

Lagstiftningen uppfattas dock inte som meningslös eftersom seriösa handlare och transportörer är rädda om sitt rykte och därför väljer att följa reglerna, även om ansökningsproceduren ibland kan kännas krånglig. Att vara mån om sitt rykte nämns som en orsak till regelefterlevnad (Strandman Ullrich 2011). Den allmänna uppfattningen hos informanter är att större handlare, förmedlare och transportörer respekterar regleringen. Tillståndsmyndigheter, tull och polis är eniga om att det är viktigt att lagen finns, dels för att personer ska kunna bli straffade för smuggling, dels för att det krävs en nationell lagstiftning för att staten ska kunna kräva tillbaka föremål som förts illegalt till annat land.

## Smugglingsrykten

Det finns en uppfattning om att det finns få, eller inga, smugglingsdomar och handlare, förmedlare och transportörer berättar om ett par kända smuggelfall där ingen dömts. I det ena fallet fördes en samling av kulturföremål som belagts med utförselbud till ett grannland och såldes hos en känd auktionsfirma utan att någon person straffades. I ett annat fall fraktade en antikhandlare hela sitt lager till auktionsfirman och sålde den utan att söka tillstånd för utförsel. Det finns även andra exempel på föremål som har belagts med utförselbud som senare dyker upp på auktion i andra EU-länder. Om föremålen väl har lämnat landet är det mycket svårt för svensk polis att få tillbaka dem till Sverige. Detta gäller även för föremål som är stulna. Intervjupersonerna anser att rykten om dessa fall underminerar regelefterlevnaden.

## Svårigheter att hitta smugglaren

Det lilla antalet domar kan ha flera orsaker, vilka nämns ovan, men det kan även vara svårt att bevisa vem det är som fört ut föremålet och därmed är skyldig till brott.

För att öka möjligheterna att få in tips som kan leda till fällande domar behövs samarbete såväl mellan myndigheter som mellan myndigheter och andra aktörer. Vi får anledning att återkomma till denna fråga senare.

Ovan visas att den bristande gränskontrollen och de få domarna innebär att regelefterlevnaden är beroende av att handlare, förmedlare och transportörer väljer att följa reglerna. I nästa avsnitt beskrivs synen på hur dessa aktörer förvaltar detta ansvar.

## Bristande ansvar

Av beskrivningen i kapitlet ”Roller och rutiner enligt sex försvarslinjer” framgår att inte bara myndigheters utan även handlares, auktionshus och transportörers rutiner har betydelse för regelefterlevnaden. Hur anser då intervjupersonerna att efterlevnaden fungerar?

## Handlare och förmedlare kan förbättra rutinerna

När det gäller auktionsfirmornas rutiner, framhåller både de själva och tillståndsmyndigheterna att information om förhandsbesked ges på olika sätt samt att det finns information om lagstiftningen i auktionskatalogerna. Ett par transportörer säger att detta inte räcker, utan att auktionshusens personal i större utsträckning bör hjälpa köpare med ansökningarna. Sådan hjälp bedöms få stor effekt på efterlevnaden av utförelseregleringen.

Även transportörer har möjlighet att öka regelefterlevnaden genom att antingen hjälpa kunderna att söka tillstånd eller informera dem om att tillstånd krävs.

## Ansvar för ansökningarna

Ytterligare en aspekt är vem intervjupersonerna anser borde ha ansvar för att ansöka om utförelsetillstånd. Här varierar uppfattningarna, och det går inte att enkelt skönja vilka försvarslinjer som förespråkar vilken tolkning av var ansvaret borde ligga. Den vanligaste uppfattningen är att det är köparen och ägaren av föremålet som bör ha ansvaret för att ansöka. En annan vanligt förekommande uppfattning är att handlare, men framför allt förmedlare, bör sköta ansökningsförfarandet. Flera intervjupersoner säger också att Riksantikvarieämbetet som första försvarslinje har ansvar för ansökningarna, i form av informationsinsatser. Ingen

informant säger att ansvaret borde ligga hos transportörerna, även om det i praktiken visar sig att den femte försvarslinjen tar ett stort ansvar för att kontrollera att tillstånd finns vid frakt.

Ovan presenteras intervjupersonernas syn på ansvaret för att utförelseregleringen följs. Främst framhålls vikten av att handlare och förmedlare uppmanar ägare av kulturföremål att följa utförelsereglerna. Även transportörer har en viktig roll för att reglerna ska följas. Informanterna menar att det i praktiken ofta blir den andra och femte försvarslinjen som tar ansvar för regelefterlevnaden då ägarna ibland är okunniga eller anlitar en transportör för att få föremålet hemskickat. Som indikerats i beskrivningen av flera av hindren betonar intervjupersonerna vikten av att de olika försvarslinjerna samarbetar för att bevara kulturföremål.

I nästa avsnitt redogörs för de hinder för myndighetssamverkan som intervjupersonerna ser. Därefter beskrivs hinder för samarbete mellan myndigheter och andra aktörer.

## Myndighetssamverkan

Först beskrivs intervjupersonernas upplevelse av samverkan mellan Riksantikvarieämbetet och de andra tillståndsmyndigheterna. Sedan beskrivs samverkan mellan tillståndsmyndigheterna och Tullverket. Därefter beskrivs samverkan mellan tillståndsmyndigheterna och Polisen.

### Riksantikvarieämbetet och andra myndigheter

Handläggarna på tillståndsmyndigheterna menar att samarbetet överlag fungerar bra, även om viss kritik framförs angående stöd vid handläggningar. Det är också oklart vem som ska vägleda handläggarna vid svårbedömda fall. I dagsläget vänder sig handläggarna oftast till jurister på Riksantikvarieämbetet, men de uppger att dessa inte alltid kan ge klara svar på hur olika ansökningar bör bedömas.

En annan aspekt av myndighetssamverkan är relationen mellan Riksantikvarieämbetet och Tullverket. Intervjupersonerna på Riksantikvarieämbetet tycker att de har ett gott samarbete med Tullverket. Tulltjänstemän deltar också på myndighetsmöten hos Riksantikvarieämbetet. De intervjuade tulltjänstemännen instämmer i att det finns ett samarbete, men anser att det kan utvecklas. Det är framför allt personal som arbetar med brottsbekämpning som frågar efter mer samarbete med och information från Riksantikvarieämbetet. Personal som arbetar med klareringsfrågor har däremot tätare kontakt med Riksantikvarieämbetet då det är personal från detta arbetsområde som brukar delta i myndighetsmötena.

*Samverkan  
mellan  
myndigheter*



De intervjuade tulltjänstemännen säger att vad de vet så har ingen förfrågan kommit från vare sig Riksantikvarieämbetet eller Polisen om att Tullverket ska göra riktade insatser för att upptäcka försök till smuggling av kulturföremål.

Riksantikvarieämbetet uppger att det händer att de får samtal från tulltjänstemän som vill veta om olika föremål som de hittat berörs av utförselregleringen.

## Tillståndsmyndigheterna och Tullverket

En närliggande aspekt är samverkan mellan tillståndsmyndigheterna och Tullverket. Denna fråga berörs inte i någon större utsträckning av myndighetspersonal, men diskuteras flitigt av transportörer. I dagsläget upplever transportörerna att samarbetet mellan tillståndsmyndigheterna och Tullverket brister, vilket orsakar transportbolagen extra arbete.

Extraarbetet uppstår då både exporttillstånd och exportdeklaration krävs enligt EU-regler. Som framgår av beskrivningen i kapitlet ”Roller och rutiner enligt sex försvarslinjer” måste transportörerna visa upp exporttillståndet för en tulltjänsteman.

Avsaknaden av koppling mellan de fem tillståndsmyndigheternas beslut och Tullverkets deklareringsystem, anser transportörerna är tids- och resurskrävande. De menar till och med att proceduren kan göra att en del transportörer struntar i att söka tillstånd eller exportdeklarera eller bara ansöker om endera av dem. Extraarbetet som uppstår anser en representant för ett auktionshus är orimligt:

*Bisarrrt! Det lustiga i det här är att staten tjänar inga pengar på det, de förlorar i och med att det blir mer byråkrati. För alla inblandade parter i Sverige så kostar det väldigt mycket. Det är någon som ska betala transportbolaget som håller på med det där, det blir ju kunden i slutändan som har beställt transporten.*

Tulltjänstemännen säger att de gärna ser att handläggningen av export- och utförseltillstånd förenklas på liknande sätt som CITES. Fördelen med en direktkoppling anser en handläggare är tydlig, då den skulle innebära att kopplingen mellan den fjärde (tillståndsmyndigheterna) och sjätte försvarslinjen (Tullverket) synliggjordes, vilket skulle stärka efterlevnaden av utförselrestriktionerna.

Som framgår ovan menar representanter för myndigheter i försvarslinje 4 och 6 att det finns ett samarbete, men att det kan utvecklas. I kapitlet ”Möjligheter för ökat skydd av kulturföremål” presenteras idéer om ökad myndighetssamverkan.

*Samkörning av ansökningar*

## Samverkan med andra aktörer

Inte bara myndighetssamverkan har betydelse för regelefterlevnaden, utan även samverkan med andra aktörer är centralt.

Som framgår ovan efterfrågar handlare, förmedlare och transportörer ökat samarbete med såväl tillståndsmyndigheter som Tullverket och Polisen.

I ovanstående avsnitt presenterades intervjupersonernas uppfattningar om vilka brister som finns i anslutning till förvarslinjernas roller och rutiner. Exempel på sådana brister är ansökningsförfarandet, information, resurser och gränskontroll. Informanterna har även åsikter om utförelseregleringen.

## Utförelseregleringens utformning

En av de frågor som diskuteras flitigast och där det förekommer flest olika uppfattningar (tolkningsflexibilitet) hos intervjupersonerna är synen på utförelseregleringen. På ena sidan finns handlare och förmedlare som menar att kulturminneslagen har spelat ut sin roll eller i alla fall bör revideras kraftigt. På andra sidan finns tillståndsmyndigheter, men även vissa handlare, förmedlare och transportörer som anser att regleringen fyller en funktion men kanske behöver revideras något.

### Krångliga regler

En del handlare, förmedlare och transportörer tycker att utförelseregleringen är krånglig och alltför detaljerad. De säger att det är många värde- och åldersgränser att hålla reda på, vilket kan vara svårt, framför allt för svenska privatpersoner och utländska handlare. En handläggare menar att den detaljerade lagstiftningen kan framstå som krånglig och att ägare till kulturföremål därför avstår från att söka tillstånd:

*Det här verkar så jobbigt, jag struntar i det!*

En del intervjupersoner säger att krångligheten har ökat i och med EU-medlemskapet, då den som ansöker utöver svenska regler även måste kunna reglerna för exporttillstånd. Skillnaderna mellan svensk lagstiftning och EU-reglerna handlar inte bara om värde och ålder, utan det finns även vissa skillnader gällande vilka föremålskategorier som kräver tillstånd. Andra handlare, förmedlare och transportörer anser att reglerna är tydliga.

En annan aspekt är hur lättförståelig lagstiftningen upplevs. De handlare, förmedlare och transportörer som regelbundet arbetar med lagstiftningen anser den lättbegriplig, men tror att andra aktörer ibland kan ha svårt att förstå innebörden.

*Många regler  
att komma ihåg*

## Fasta värde- och åldersgränser

En tredje aspekt är att värde- och åldersgränserna för flera föremålskategorier är fasta. Detta kan leda till flera komplikationer, enligt intervjupersonerna. Ett problem är att värdegränserna senast ändrades år 2000 och att priserna på olika föremålskategorier har förändrats sedan dess. Det finns föremål som kostar mindre i dag och därmed inte längre skyddas i svensk lagstiftning. Andra föremål har ökat i värde, vilket innebär att fler föremål i dessa kategorier omfattas av restriktionerna än när gränserna senast justerades. En del handlare och förmedlare hävdar att detta gör att även föremål som lagstiftaren inte avsåg skulle skyddas av lagstiftningen numera skyddas på grund av prisökningen. Priset på föremål kan också fluktuera så att de vissa år omfattas av ansökningsplikten och andra år inte. Problemet sammanfattas av en representant från ett auktionshus enligt följande:

*Priserna  
fluktuerar*

*Det där med värdegränser tycker jag är löjligt! Det är ju inte intressant. Om ett föremål är jätteinne så är det dyrt. Om ett föremål är ute så blir det billigt, då blir det plötsligt ett sämre föremål som inte behöver skyddas för att det är ute.*

*Alla föremål  
skyddas inte*

Det finns också föremålskategorier som intervjupersonerna menar sällan kommer upp i värdegränsen, men som ändå kan ha ett betydande kulturhistoriskt intresse. Exempel på sådana föremål är vissa silverföremål, allmogeföremål och mindre föremål av olika material. Åldersgränsen är också komplicerad då det gäller utländska föremål då det ibland kan vara svårt att veta om de varit i Sverige i minst 100 år och därmed omfattas av regleringen. De fasta gränserna gör även att det finns olika sätt att kringgå lagstiftningen, vilket vi får anledning att återkomma till senare.

*Svårt med  
åldersbestäm-  
ning*

## Föremålskategorierna

En närliggande fråga är vilka föremål intervjupersonerna anser borde omfattas av lagstiftningen och vilka de inte anser bör skyddas i lag. Ytterst handlar de olika uppfattningarna om hur personerna definierar vad som bör erhålla status som äldre kulturföremål av stor betydelse för kulturarvet. Bland såväl handlare och förmedlare som transportörer finns åsikten att den fasta åldersgränsen för möbler, gör att vissa möbler som är intressanta från ett formgivningsperspektiv inte omfattas av utförelsereglerna. Detta gäller framför allt möbler från 1920-1930-talet. Dessa intervjupersoner påpekar att det under just denna tidsperiod tillverkades många unika möbler som är viktiga för kulturarvet. De ser också en risk att möbler från denna period försvinner från Sverige då de är eftertraktade utomlands. Möbler som är äldre än 50 år och har

*Kulturhistoriskt  
värdefulla möb-  
ler skyddas inte*

ett värde över 50 000€ omfattas av EU-reglerna. Det är dock inte säkert att möbler från denna tidsperiod överskrider detta värde.

Motiveringen för att inga ålders- eller värdegränser för utförelselförbud för möbler bör finnas appliceras ibland även på andra föremålskategorier. Argumentet är att det finns värdefulla kultur-föremål som är yngre än 100 år och som bör skyddas. Så här säger en handlare:

*Antingen ska man söka på grejer eller så ska man inte. Om Thomas Sandell ritar en möbel 1988 så är väl det lika mycket svenskt kulturarv som en byrå utav Foltjern, eller? Jag förstår inte hur de kan göra skillnaden? Varför är en 1780-talskonstnär viktigare än en 1980-talskonstnär?<sup>30</sup>*

Avskaffande eller förändring av värde- och åldersgränser ses inte som oproblematiskt då det kan innebära att antalet ansökningar ökar dramatiskt. Det kan också försvåra handläggarnas arbete med att bedöma vilka föremål som inte ska få lämna landet. En intervjuperson menar att om lagstiftningen inte vore detaljerad så skulle det vara mycket svårt att tillämpa den. Förändrade värde- och åldersgränser skulle också kunna leda till att för många föremål skulle omfattas av kulturarvsskyddet. De betonar att det är viktigt att de som är intresserade av antikviteter känner att det är rätt föremål som får utförelselförbud. Med rätt avses föremål som uppfattas som skyddsvärda av allmänheten. Felaktiga förbud gör att trovärdigheten hos besluten undermineras. Några handlare och transportörer har åsikten att utländska föremål inte behöver omfattas av regleringen då den i första hand borde skydda svenska saker. Det finns också informanter som tycker att globaliseringen gör att det inte längre går att prata om svenska kulturföremål och att denna typ av kulturarvsfrågor inte bör kopplas till nationella gränser.

## Förhandsbesked

Även förhandsbeskeden är beroende av att handlare, förmedlare och köpare finner dem legitima. Några handlare och förmedlare vill ha information om hur handläggarna gör sina bedömningar. De tror att acceptansen för besluten ökar om de berörda får höra motiveringarna. Information om bedömningen underlättar också förutsägbarheten, vilket gör att handlarna vid inköp lättare kan

<sup>30</sup> Thomas Sandell är en samtida arkitekt och formgivare. Gustaf Foltjern var verksam 1771-1804 som hallrättsmästare och möbelsnickare (Sylvén 1999, [www.arkitekt-hus.se/arkitekt-Thomas-Sandell.php](http://www.arkitekt-hus.se/arkitekt-Thomas-Sandell.php) 2012-03-30). Hallrätt var en myndighet som i stad utövade tillsyn och domsrätt över fabriker och manufakturer enligt 1739 års lagstiftning.

bedöma vilka föremål de kan sälja utomlands. Sådan förkunskap kan vara avgörande för eventuellt köp. Ungefär hälften av de intervjuade handlarna och auktionsfirmorna tycker att det är svårt att förutse vilka föremål som ska få avslag. Den andra halvan tycker att det är relativt förutsägbart vilka föremål som kommer att beläggas med utförselförbud.

Ett par intervjupersoner anser att trovärdigheten skadas av att Nordiska museet ger betydligt fler förhandsbesked än Nationalmuseum. De tycker att museerna borde ha liknande kriterier och därmed ge ungefär lika många förhandsbesked.<sup>31</sup>

## Tillståndets längd och ökad rörlighet

Inte bara vilka föremål som bör omfattas av lagstiftningen diskuteras, utan även hur länge ett utförseltillstånd bör gälla. Flera handlare tycker att ett år är för kort tid. Handlarna uppger att de ibland ansöker om tillstånd när de köper föremål för att ha det klart om en utländsk köpare kommer, men att tillstånden ibland hinner gå ut innan försäljning har skett. I dessa fall måste handlaren ansöka igen för föremålet och handläggaren måste bedöma föremålet en gång till. Även ett par handläggare har noterat problemet och menar att det är onödigt att behöva bedöma samma föremål igen inom ett par års tid, då beslutet rimligen blir detsamma.

Ytterligare ett problem som reses främst av transportörer är den ökade rörligheten. Transportörerna berättar att personer som varvar utlandstjänst med arbete i Sverige kan behöva söka tillstånd för samma föremål vid flera tillfällen på grund av tillståndets tidslängd. Det finns också en risk för att dessa privatpersoner glömmar att ansöka om utförseltillstånd vid varje utlandsflytt. Transportörerna upplever lagstiftningen som otidsenlig. En intervjuperson sammanfattar situationen enligt följande:

*Folk är så mycket mer rörliga än de var förr i tiden. Lagen byggde på att vi förr i tiden var bönder, vi bodde i lador och herrgårdar och myndigheterna var mycket starkare då än de är i dag. Folk rörde inte på sig så mycket. I dag kan du ha en familj som har många fina föremål och så får en i familjen jobb i Paris, de flyttar utomlands. Lagstiftaren har sagt att du får föra ut det men du måste ansöka. Ingen känner till det. Tänker inte på det.*

<sup>31</sup> Handläggare säger att möjliga förklaringar till att Nordiska museet ger fler förhandsbesked är att museet av tradition har gett fler förhandsbesked än Nationalmuseum och att de möbler Nordiska museet granskar inte omfattas av värdegränser. För att ge förhandsbesked behöver Nationalmuseum ta hänsyn till utropspris då de föremålskategorier de granskar omfattas av värdegränser enligt utförsellagstiftningen.

*Utförseltillstånd  
komplicerar  
utlandsflyttar*

*Flyttbevis*

Utlandsflytt kan även komplicera handläggarnas arbete då det i dagsläget i lagstiftningen inte finns krav på intyg från Skatteverket om att den sökande ska flytta utomlands. Detta gör att det är svårt för handläggaren att besluta i ärendet. Nordiska museet har haft ett ärende som pågick under drygt två år där den sökande hänvisade till utlandsflytt. Personen beviljades tillstånd efter att denna skickat in flyttbevis.

Som framgår ovan finns olika uppfattningar om utförelseregleringen (tolkningsflexibilitet) hos intervjupersonerna. Uppfattningarna kan sägas spegla vilken attityd personerna har till rådande reglering, om de tycker att den fungerar bra eller om de vill revidera reglerna. Vi får anledning att återkomma till modeller för utförelseregler i nästa kapitel. Olika uppfattningar kan i förlängningen även leda till funderingar över vilka möjligheter det finns att kringgå en lagstiftning som en del intervjupersoner inte alltid till fullo stödjer.

## Negativa attityder till utförelseregleringen

En majoritet av handlarna och förmedlarna tycker att det bör finnas en lagstiftning som skyddar vissa kulturföremål. Bland de intervjupersoner i den andra försvarslinjen (handlare och förmedlare) som är kritiska till rådande regler återfinns både personer som säger att det inte behövs ett lagskydd och personer som anser att lagstiftningen behöver revideras. Att en person är negativt inställd till utförelsereglering behöver inte innebära att personen struntar i att ansöka om utförelsetillstånd. Intervjupersonerna uppger dock att de ibland hör rykten om handlare, köpare och transportörer som ignorerar ansökningsplikten.

Exempel på sådant som man ser som negativt i lagstiftningen är reglerna för vilka föremål som berörs och ansökningsförfarandets utformning. Det finns också handläggare på tillståndsmyndigheter och handlare som tycker att kulturminneslagstiftningen är nationalistisk. De menar att lagstiftningen vilar på en nationalromantisk syn från slutet av 1800-talet och början av 1900-talet. Dessa personer ifrågasätter om det finns ett svenskt kulturarv och pratar hellre om ett europeiskt eller världskulturarv.

En annan uppfattning är att det är konstigt att förbjuda utförelse av svenska föremål samtidigt som svenskar har köpt, och köper, kulturföremål från andra kulturer. I stället för att stänga in föremålen i Sverige bör vi låta dem få komma ut i världen och sprida kunskap om det svenska kulturarvet.

Den kanske vanligaste kritiska kommentaren om regleringen är att den innebär försäljningshinder, vilket anses drabba handlare, förmedlare och köpare negativt.

*Kulturminneslagstiftningen upplevs som nationalistisk*

## Försäljningshinder

Ungefär hälften av de intervjuade handlarna och förmedlarna säger att utförselregleringen utgör ett försäljningshinder. Den andra halvan tycker inte att lagstiftningen påverkar handeln.

### Ekonomiska konsekvenser och sämre kulturarvsskydd

*Regleringen kan få negativa ekonomiska konsekvenser*

Kritikerna svarar att utförseltillstånd innebär att flera föremål inte kan säljas utomlands. Om handlare måste avstå från affärer för att föremål inte får tillstånd riskerar de att förlora viktiga kunder och därmed drabbas ekonomiskt. Ett par handlare och förmedlare upplever att en del kunder har förståelse för lagstiftningen, men kan bli lite besvikna om de inte kan köpa ett visst föremål. Dessa kunder återkommer oftast.

*Utlandshandel kan skydda kulturföremål*

Några handlare och förmedlare påstår att det är negativt för skyddet och brukandet av kulturföremål då de kan bevaras bättre utomlands om priset är högre där än i Sverige. Även ett par handläggare på tillståndsmyndigheterna är medvetna om problemet och säger att det finns en risk för att föremål som värderas lägre i Sverige kan riskera att skadas eller förstöras om de inte kan säljas utomlands.

### Kritik mot förhandsbesked

De handlare och förmedlare som ser lagstiftningen som ett försäljningshinder tenderar även att vara kritiska till de förhandsbesked som Nationalmuseum och Nordiska museet ger. Den andra halvan är positiv till förhandsbeskeden. Positiva röster hörs även hos auktionshus som i dag inte omfattas av förhandsbeskeden.

*Förhandsbesked kan förstöra prisbilden*

Huvudkritiken mot förhandsbeskeden är att de påverkar priset negativt på de föremål som får preliminärt utförselförbud. Genom att föremålet får förhandsbesked minskar antalet köpare drastiskt, inte minst i samband med auktioner. Exempel på föremålskategorier som kan påverkas negativt är porfyryr, utländska målningar och vissa möbelkategorier. Hur mycket slutpriset påverkas av förhandsbeskeden har förmedlarna svårt att uppskatta, men på ett auktionshus säger personalen att utropspriset ibland minskar till en tredjedel av priset jämfört med om föremålet hade haft en internationell marknad. En handlare hävdar att förhandsbeskeden allvarligt skadar marknaden:

*Jag vet att det finns mycket bråk om det inom auktionsvärlden, där myndigheter tar död på vissa objekt som är internationella genom att sätta utförsel förbud på dem.*

Problemet att priser kan påverkas negativt av utförselförbud diskuteras också i prop. 1981/82:82.

Det förekommer även att förhandsbesked har positiv effekt på priset då det finns svenska kunder som i första hand vill köpa föremål som fått förhandsbesked. Då handlar det främst om målade möbler som i huvudsak har en svensk marknad. De här kunderna ser förhandsbeskedet som en slags kvalitetsstämpel. En handlare framhåller att det finns kunder som ser förhandsbesked som en garanti för att en möbel har hög kvalitet. Ett par handlare berättar att det finns köpare som nästan uteslutande ropar in föremål som fått förhandsbesked. Att förhandsbeskeden kan påverka slutpriset på olika sätt uppmärksammas också av handläggare, som menar att priset på möbler och speglar inte påverkas så mycket medan dyrare konstverk påverkas mer negativt.

Kritikerna till förhandsbeskeden nämner inte bara ekonomiska argument utan även risker för att föremålen förstörs om de stannar i Sverige. Anledningen till att föremålen riskerar att förstöras om de stannar inom landet är att värdet här är lägre på vissa föremål än utomlands. Om det ekonomiska värdet är lågt, tror några informanter att ägarna inte är lika måna om föremålen och kanske bygger om dem eller slänger dem. Ett par handlare anser att förhandsbeskeden inte har något stöd i lagstiftningen och att museerna därför bör sluta med dem. Men förhandsbesked behöver inte uteslutande vara negativt; utan några intervjupersoner säger att även om priset blir lägre kan det vara bra att föremålen stannar i Sverige. Dels finns de kvar och cirkulerar i samhället, dels finns det möjlighet att sälja och förmedla föremålen igen. Andra handlare och förmedlare ser förhandsbeskeden som en informationservice. De tycker att det är bra att potentiella köpare får så mycket information om föremålet som möjligt före eventuellt köp. En handlare beskriver situationen så här:

*Det måste ju vara jättebra! Speciellt för folk som är mindre kunniga om vad som gäller, om man nu tänker sig att man vänder sig till utländska kunder. Då kan de direkt avstå från att bjuda på en vara som har utförselförbud.*

Attityden till förhandsbeskeden och utförselförbuden kan bero på hur handlare och förmedlare påverkas av lagstiftningen.

## Handlare påverkas olika

Informanterna säger att en handlares position kan avgöra hur de påverkas av utförselreglerna. En handlare uppger att eftersom mer etablerade handlare kan ta ut ett högre pris för ett föremål, kan det omfattas av utförselreglernas värdegräns. Om en mindre etablerad handlare säljer samma föremål kan denne inte begära lika

*Förhandsbeskeden kan ses som en kvalitetsstämpel*

*Förhandsbeskeden bevarar föremålen i Sverige*



*Etablerade  
handlare på-  
verkas mest av  
lagstiftningen*

högt pris, vilket leder till att föremålet inte omfattas av värdegrän-  
sen. Det innebär att föremålet kan omfattas av reglerna om det  
säljs av vissa handlare men sakna skydd om det säljs av andra  
handlare. Visserligen kan den större handlaren sälja föremålet till  
ett lägre pris, men då drabbas handlaren negativt ekonomiskt. Ett  
par handlare upplever att de oftare får avslag på sina ansökningar  
än andra och därför känner sig missgynnade vid handläggningen.  
Handläggarna ställer sig tveksamma till detta och menar att en  
möjlig förklaring kan vara att vissa handlare oftare säljer föremål  
som bedöms omfattas av regleringen.

Ovan presenteras intervjupersonernas åsikter om vilka försälj-  
ningshinder rådande lagstiftning kan medföra. En närliggande  
fråga till om utförelse regleringen är ett försäljningshinder eller inte,  
är olika sätt att kringgå denna.

## Strategier för att kringgå utförelse- regleringen

I intervjuerna nämns ett antal tillvägagångssätt för att kringgå ut-  
förelse regleringen. Dessa tillvägagångssätt kan vara mer eller min-  
dre avsiktliga. Att en aktör berättar om kryphål i lagstiftningen  
behöver inte innebära att personen själv har utnyttjat detta eller  
planerar att göra det.

### Inte söka tillstånd

Det kanske vanligaste sättet att kringgå lagstiftningen är att låta  
bli att söka utförelsetillstånd. Intervjupersonerna har svårt att upp-  
skatta hur vanligt detta är, men säger att det nog oftast sker på  
grund av okunskap.

Ett par handlare medger att de ibland inte söker tillstånd, men  
att det då handlar om föremål som antingen kraftigt har byggts  
om eller renoverats eller föremål som de har köpt utomlands.  
Några handlare vet att det förekommer att handlare inte söker för  
alla föremål de tar med sig för försäljning på mässor utomlands.  
Anledningen är att det handlar om så många föremål att de tycker  
att det blir för mycket arbete. Dessa handlare betonar att de fö-  
remål de inte söker tillstånd för ändå skulle få utförelsetillstånd.  
I de fall ett föremål får utförelseförbud kan såväl handlare som  
köpare anlita en transportfirma som inte kräver att tillstånd finns.  
Om en ägare lyckas hitta en sådan transportör kan stora vinster  
göras, inte minst om en handlare har många föremål. Intervju-  
personerna är eniga om att det finns transportörer som struntar i  
lagstiftningen.

## Inte uppge proveniens

Ett annat sätt att kringgå lagen är att i samband med försäljning, förmedling eller ansökan avstå från att skriva ut en proveniens som man tror kan göra att ansökan avslås. Efter det att föremålet har fått tillstånd får köparen intyg på proveniensen. Majoriteten av handlarna och förmedlarna tror att det här förfarandet är ovanligt då proveniensen oftast är viktig för föremåls värde.

Undanhållande av proveniens behöver inte vara ett sätt att försöka påverka handläggningen. Handlarna och förmedlare berättar att vissa säljare inte vill att proveniensen ska anges i samband med auktioner eftersom säljarna kan tycka att det är pinsamt att visa att de säljer föremål. Detta gäller inte minst om det handlar om föremål från en herrgård eller känd samling.

## Inte informera om lagstiftningen

Ett tredje sätt är att handlare kan avstå från att informera om ansökningsplikten av rädsla för att förlora en kund. De anser då att kunden själv ska skaffa sig kunskap om lagstiftningen eller att transportörer bör upplysa kunden. En majoritet av handlarna tror att detta tillvägagångssätt är ovanligt eftersom de riskerar att få dåligt rykte om kunden inte kan ta med sig föremålet hem.

## Uppge oriktiga skäl för ansökan

Ett fjärde sätt att kringgå lagen är genom att ange oriktiga skäl i ansökan. Ett exempel är att ägaren uppger att han eller hon ska flytta utomlands och därmed vill ta med sig föremålet, trots att personen inte har några planer på att flytta eller återflyttar till Sverige i efterhand. På så sätt kan föremålet säljas utomlands på ett till synes legalt sätt.

Man kan också få med sig och sälja kulturföremål som omfattas av utförelse regleringen genom arv. Några intervju personer säger att de vet att det förekommer att arvingar som bor utomlands får arva kulturföremålen. Därefter kan de säljas utomlands. Handläggarna menar att det är svårt att veta hur vanligt det är att kringgå lagstiftningen på det här sättet, men konstaterar att vissa arv handlar om föremål för flera miljoner. Handläggarna ser detta som ett exempel på att lagstiftningen skrevs under en tidsperiod då det var mer ovanligt att svenskar bodde utomlands.

## Sälja till lägre pris

Ett femte sätt är att sälja föremål för ett pris som är lägre än värdegränsen i lagstiftningen och på så sätt undvika att föremålen omfattas av utförelseförbud. Ett alternativ är att sälja till exempel arkiv eller möbelgrupper bit för bit så att priset blir lägre än värdegränsen.

degränsen. Inte bara värdegränsen kan kringgå, man kan även undvika åldersgränser genom att bjuda ut föremål till försäljning strax innan hundraårsgränsen uppnås.

## Hindrens påverkan på försvarslinjerna

Ovan beskrivs 14 hinder som gör det besvärligare att rätta sig efter utförelseregleringen. Dessa hinder kan relateras till de sex försvarslinjerna. I tabell 1 kopplas hindren samman med den aktör som i huvudsak är orsaken till att hindren uppstår.

Tabell 1. Hindrens påverkan på försvarslinjerna.

	Ansökningsförfarandet	Information	Kunskap	Resurser	Gränskontroll	Intresse och prioriteringar	Få domar	Bristande ansvar	Myndighetssamverkan	Samverkan med andra aktörer	Utförelseregelningens utformning	Negativa attityder till utförelseregleringen	Försäljningshinder	Sätt att kringgå utförelseregleringen
<b>Försvarslinje 1 (Riksantikvarieämbetet)</b>	X	X					X		X	X				
<b>Försvarslinje 2 (handlare och förmedlare)</b>	X	X	X	X			X	X				X		X
<b>Försvarslinje 3 (allmänhet)</b>	X		X			X	X							X
<b>Försvarslinje 4 (tillståndsmyndigheterna)</b>	X	X	X	X			X		X	X			X	
<b>Försvarslinje 5 (transportbolag)</b>	X	X	X				X	X						X
<b>Försvarslinje 6 (Tullverket och Polisen)</b>			X	X	X	X	X		X					

I nästa kapitel beskrivs fem tolkningar av kulturarvsskyddet. Tolkningarna baseras på kulturminneslagstiftningen, förarbeten och informanternas olika uppfattningar och presenteras i form av modeller. På så sätt skapas en koppling mellan modellerna och de erfarenheter intervjupersonerna har dragit utifrån sitt arbete. I samband med presentationerna redogörs för vilken försvarslinje som förespråkar respektive modell. Här diskuteras också hur lagstiftningen skulle påverkas om modellen genomfördes. I kapitlet redogörs också för intervjupersonernas syn på dessa modeller.

# Fem regleringsmodeller för kulturarvsskydd

I förarbeten till kulturminneslagstiftningen presenteras olika förslag för hur kulturföremål lämpligast skyddas (prop. 1981/82:82, prop. 1984/85:179 och prop. 1998/99:114).<sup>32</sup> Förslagen kan ses som olika tolkningsmodeller av vad bevarande och brukande av kulturföremål ska innebära. Tillsammans, eller var för sig, kan de värderingar och rutiner modellerna vilar på bidra till skydd av och underlätta brukandet av dem. Så länge det finns aktörer som förespråkar olika regleringsmodeller råder tolkningsflexibilitet kring hur föremålen bör hanteras (Collins 1981, Collins 1992). Modellerna kan ses som idealtyper, vilket innebär att det inte är säkert att de återfinns i renodlad form i empirin. Det finns också vissa överlappningar mellan modellerna. Exempelvis utgör information om utförelse regler och myndighetssamverkan viktiga aspekter i alla modellerna. Även förköp kan införas i olika former i alla modeller.

Nedan beskrivs först fyra modeller som vilar på uppfattningar som förekommer i lagstiftning, förarbeten och Kulturrådets utredning. Därefter presenteras ytterligare en modell som föreslås av vissa intervjupersoner. I samband med presentationen av respektive modell redogörs för vilka aktörskategorier som förespråkar denna. Det är dock möjligt att samma aktörskategori förespråkar olika modeller då dessa kan komplettera varandra och intervjupersoner inom samma försvarslinje kan ha olika tolkningar av hur skydd av kulturföremål bör utformas.

## Status quo-modellen

*Status quo-modellen* innebär att rådande utförelse regler och praxis kring dessa behålls. Grunden till utformningen av status quo-modellen är åsikten att skydd av viktiga kulturföremål ska hjälpa nuvarande och kommande generationer att förstå vårt lands historia och ta del av den svenska kulturella identiteten. För att uppnå detta mål ses det som angeläget att föremål från äldre tider inte förs ut ur landet. Sådana föremål ska ge en allsidig bild av det äldre materiella kulturarvet. Skyddet ska därför inkludera föremål

<sup>32</sup> I beskrivningen av modellerna används de begrepp och tolkningar som förekommer i Kulturrådet (1979), prop. 1981/82:82, prop. 1984/85:179, prop. 1998/99:114.

från alla samhällsskikt och i första hand ska underrepresenterade föremålskategorier omfattas av skydd mot utförsel. Föremålen ska också antas vara tillverkade i Sverige eller utomlands av en svensk.

Denna modell förespråkas i första hand av aktörer i den femte försvarslinjen, det vill säga av tillståndsmyndigheternas personal. Det förekommer också att aktörer i andra och sjätte försvarslinjen förespråkar denna modell, vilket motsvarar handlare, förmedlare, Tullverket och Polisen. Samtidigt som en del av dessa aktörer förespråkar status quo-modellen är de en medvetna om att synen på vad som bör ses som svenskt kulturarv har förändrats sedan propositionerna och regleringarna skrevs. Å ena sidan förespråkar de att vissa äldre kulturföremål inte förs ut ur landet. Å andra sidan öppnar de för en diskussion om att revidera synen på vilka kategorier av kulturföremål som bör omfattas av kulturminneslagstiftningens bestämmelser.

## Utvecklingsmodellen

*Utvecklingsmodellen* består av tre delar, varav de två första omnämns i lagstiftning, förarbeten och tidigare utredning. De tre delarna är informationssatsningar, spridning av kulturföremål i samhället och samverkan. Utvecklingsmodellen kan ses som en förstärkning av status quo-modellen.

### Ökad information

Informationsaspekten vilar på att skyddet och brukandet av kulturföremål ökar genom att information om regleringen sprids till såväl allmänhet som institutioner, organisationer och aktörer som yrkesmässigt befattar sig med export och utförsel av kulturföremål. Dessutom betonas vikten av information till Tullverket om vilka föremålskategorier som omfattas av regleringen eftersom det är Tullverkets personal som ansvarar för att övervaka varor som passerar Sveriges gränser. Informationsaspekten inkluderar inte bara målet att sprida information om lagen så den kan efterlevas, utan innefattar även målet att öka förståelsen för värdet att vårda och bevara kulturarvet. Bevarandet kan ske inom eller utanför landets gränser.

### Ökad spridning av kulturföremål i samhället

Genom information förväntas kunskap och intresse för både kulturföremål och det vidare kulturarvet spridas i samhället. Tanken är att den del av kulturarvet som kulturföremålen utgör ska återfinnas i hela samhället. Det innebär att det är bra med handel med sådana föremål så att de cirkulerar bland olika medborgare och på så sätt sprider kunskap och engagemang. Utifrån denna modell

räcker det inte att kulturföremål återfinns och bevaras av institutioner, utan de bör även finnas i vardagsliv, i hem och på arbetsplatser. Vidare vilar samhällsaspekten på att alla som bor i Sverige delar ansvaret för kulturarvet. Genom spridning av kulturföremål i samhället förväntas allmänhetens intresse för att bevara dem öka.

Förslag om ökad information och spridning av kulturföremål i samhället förespråkas av såväl handlare och förmedlare som tillståndsmyndigheter (andra och femte försvarslinjen). En möjlig förklaring till varför aktörer i den andra försvarslinjen (handlare och förmedlare) förespråkar information och spridning av föremål är att de ökar allmänhetens kunskap och därmed kanske även vilja att köpa äldre kulturföremål.

## Ökad samverkan

Tanken att sådana äldre kulturföremål som kan vara av stor betydelse för kulturarvet bäst skyddas genom samverkan mellan myndigheter, handlare, köpare och förmedlare återfinns i flera intervjuer. Önskan om mer samverkan kan därför sägas ha vissa likheter med försvarslinjemodellen då de olika försvarslinjerna förutsätter att aktörer tillsammans arbetar för att skydda föremålen. Tanken är att samverkan mellan olika sektorer i samhället är gynnsam för bevarandet och brukandet av kulturarvet. Denna samverkan anses därmed vara till gagn för en långsiktigt hållbar förvaltning och utveckling av kulturarvet. Förslagen till ökad samverkan består av två delar: myndighetssamverkan och samverkan mellan myndigheter och andra aktörer.

### *Myndighetssamverkan*

Argumenten för myndighetssamverkan är flera. Det kan finnas problem som är för komplexa för en organisation att hantera ensam och personalen kan lära av varandra och på så sätt förbättra myndigheternas arbete. Ett sätt att utbyta kunskap är genom samråd där myndighetsanställda kan utbyta erfarenheter och kunskap. Ytterligare ett argument är att effektiviteten kan öka, vilket kan leda till ökad kvalitet och resurseffektivitet för myndigheterna. Effektiviteten kan också gynna den som ansöker om tillstånd då man kan vända sig till en myndighet i stället för flera (Tylerfors, Persson, Hellström 2005). För att olika former av samverkan ska fungera i praktiken krävs bland annat administrativa lösningar som innebär att det finns ett fungerande operationellt system (Thomson, Perry, Miller 2007).

Myndighetssamverkan syftar för det första på samarbete mellan tillståndsmyndigheterna och för det andra på samarbete mellan tillståndsmyndigheterna och andra myndigheter. Vikten av samverkan betonas också i regelefterlevnadsteorin (Strandman Ullrich 2011). I egenskap av nationell myndighet för kulturarvsfrågor ut-

gör Riksantikvarieämbetet den första försvarslinjen, vilket innebär att de har en stödfunktion för andra myndigheter.

### *Samverkan med andra aktörer*

I regelefterlevnadsteorin betonas informationsutbyte mellan tillståndsmyndigheter och information till andra aktörer. Informationsutbytet förutsätter tydliga kontaktytor mellan myndigheter i de olika försvarslinjerna. Informationen från tillståndsmyndigheterna till aktörer i de andra försvarslinjerna bör handla om gällande regler. Informationsarbetet, men även andra delar av regelefterlevnadsarbetet förutsätter att myndigheterna har tillräckligt med resurser för att kunna utföra arbetet (Strandman Ullrich 2011).

Som framgår av försvarslinjemodellen i kapitel 2, involveras fler aktörer än myndigheter. Argumenten för samverkan med dessa aktörer är liknande som för myndighetssamverkan. Riksantikvarieämbetet och de andra tillståndsmyndigheterna kan fungera som stöd för marknadsaktörer genom information, men kan också ta emot information från dem. Informationsutbytet kan ge underlag för ökad effektivitet vad det gäller regelefterlevnad. Informationen kan bestå av upplevda hinder, möjliga lösningar och kan delges genom till exempel samråd.

Förslag om samverkan har stöd i både teorier om myndighets-samverkan och av intervjupersoner i alla försvarslinjer. Den tredje modellen, *internationella spridningsmodellen*, utgör en kontrast till de två första modellerna.

## Internationella spridningsmodellen

Modellen innebär att det beskrivs som en fördel om svenska föremål förs ut till andra länder. Genom att svenska föremål tillåts lämna landet anses de kunna öka kunskapen om svensk kultur. Således ska inte ett skydd av kulturarvet innebära att värdefulla kulturföremål hindras från att spridas runt om i världen. Exempel på hur svenska föremål kan förmedla kunskap utomlands är genom reguljärt kulturutbyte (utlån till utställningar) eller personliga förhållanden, till exempel genom utlandsflytt eller utlandsarv. Intresset för kultur kan också spridas genom att äldre, betydelsefulla kulturföremål är representerade på museer och andra institutioner i utlandet. Enligt förespråkare för denna modell är det således positivt att ge utförelsetillstånd om utländska institutioner önskar förvärva svenska kulturföremål. Likaså bör vissa utländska föremål som varit i Sverige mer än 100 år ses som en del av det svenska kulturarvet. Ett sådant inkluderande anses av modellens förespråkare bidra till internationella influenser på kulturarvet. I prop. 1981/82:82 framhålls som ett problem att det kan vara svårt att med säkerhet veta hur länge ett föremål funnits i landet. Ett annat problem med modellen är att om föremålen tappar sin identitet

eller får en ny identitet när de förs ut, så bidrar modellen inte till att sprida internationell kunskap om svensk kultur (Kulturrådet 1979). Föremålen kan förlora sin identitet genom att de byggs om eller proveniensen inte uppges.

Internationella spridningsmodellen förespråkas både av aktörer i andra (handlare och förmedlare) och femte försvarslinjen (tillståndsmyndigheter). Det är dock möjligt att de olika aktörerna kan ha olika tolkningar av vilka föremål de anser bör föras ut som ambassadörer för det svenska kulturarvet. Det behöver inte bara handla om föremål som i dagsläget omfattas av utförelsereglerna, utan kan även syfta på andra föremål som informanterna anser vara en del av kulturarvet. En orsak till att handlare och förmedlare förespråkar den internationella spridningsmodellen kan vara att den ökar utlandshandeln. Detta kan gynna handeln när priserna ibland kan vara högre utomlands då antalet potentiella köpare ökar.

## Förköpsmodellen

En fjärde uppfattning är *förköpsmodellen* som diskuteras i såväl Kulturrådets rapport (1979) *Skydd mot utförelse av kulturföremål* som i prop. 1981/82:82 och prop. 1984/85:179. En sådan modell skulle innebära att vissa museer skulle ha förköpsrätt till vissa kulturföremål som bjuds ut på offentlig auktion. Bland de föremål som varit uppe för diskussion är till exempel tryckta skrifter, kartor, bilder och handskrivna bokverk på pergament tillverkade före år 1600. En annan kategori som föreslagits omfattas av en statlig förköpsrätt är vissa föremål äldre än 100 år. Exempel på sådana föremål är möbler, skrin, vissa textilier, ur och musikinstrument. En tredje kategori består av till exempel samiska föremål, brev, dagböcker, manuskript och handritade kartor äldre än 50 år.

Ovan nämnda föremål sammanfaller med de förslag på föremålskategorier som 1981/82:82 och prop. 1984/85:179 föreslår ska omfattas av utförelserestriktionerna. Inte bara åldersgränsen sågs som avgörande för förköpsrätten, utan föremålet skulle även vara av stort nationellt intresse för kulturarvet. Vidare skulle förköpsrätten bara gälla i omedelbar anslutning till inropet. Förköpsmodellen har dock inte införts. Förslaget avvisades av såväl Kulturrådet som av regeringen. Inte heller remissinstanserna var eniga om önskvärdheten av en förköpsmodell. Sveriges konst- och antikhandlarförening uttryckte att det är både rimligt och önskvärt att staten ska lösa in föremål som kan ses som omistliga kulturföremål, medan till exempel Göta hovrätt menade att det är en alltför ingripande åtgärd (Kulturrådet 1979, prop. 1981/82:82). Ett annat argument mot en sådan modell är att föremålskategorierna inte i första hand är utvalda för att tillgodose museernas



behov, utan för att säkerställa att det i landet finns ett tillräckligt antal föremål kvar av visst slag.

Förköpsmodellen förespråkas i första hand av handlare och förmedlare (andra försvarslinjen), men även handläggare är öppna för att modellen kan vara viktig för att underlätta bevarande och brukande av kulturföremål. Aktörer i den andra försvarslinjen kan förespråka förköpsmodellen den innebär att förhandsbesked inte behöver ges, vilket öppnar för internationell budgivning. Om internationell budgivning tillåts kan handlare och förmedlare få ett högre pris för föremålen. Efter avslutad budgivning kan staten köpa föremålet till klubbat pris. Tillståndsmyndigheterna kan stödja modellen då den kan underlätta inköp av kulturhistoriskt intressanta föremål.

Ovanstående fyra modeller finns uttryckta i lagstiftningen och i förarbeten, vilket nästa modell inte gör. Marknadsmodellen vilar i stället på förslag från informanterna.

## Marknadsmodellen

*Marknadsmodellen* stöds i första hand av handlare och förmedlare av kulturföremål, men har även visst stöd av myndighetspersoner. Modellen vilar på idén att kulturarvet skyddas och vårdas bäst genom en fri marknad. Det innebär att den aktör som är beredd att betala mest för föremålen också bör få köpa dem. På så sätt kommer föremålen ibland att befinna sig i Sverige och ibland utomlands. Ibland är marknaden för föremålen stark i Sverige och ibland är den starkare utomlands. Att föremålet flyttar mellan Sverige och utlandet ses därför som naturligt.

Här finns en viss överlappning till internationella spridningsmodellerna, då båda innehåller tanken att föremålen sprider kunskap om svenskt kulturarv. Huvudargumenten för marknadsmodellen är att säljaren har rätt att få ut högsta möjliga pris för föremålen. Ett annat argument är att föremålen bäst tas om hand av den som betalar mest. Då kan det vara så att föremålen ägs utomlands om priset är högre där. Marknadsmodellen innebär inte att staten behöver förhålla sig passiv, utan kan delta som en aktiv inköpare av äldre föremål som anses vara av stor betydelse för kulturarvet. Den kanske främsta orsaken till att vissa handlare och förmedlare förespråkar marknadsmodellen är att de upplever att den gynnar deras affärer.

Ovan beskrivs fem modeller för reglering av utförsel och bevarande av kulturföremål. Varje modell innebär både möjligheter och hinder för bevarandet kulturarvet. I nästa kapitel presenteras möjligheter för att öka efterlevnaden av utförselregleringen. Här återknyts till modellerna, då möjligheterna placeras in i respektive modell.

# Möjligheter för ökat skydd av kulturföremål

Informanterna identifierar 14 hinder i anslutning till rådande utförelsereglering. I föreliggande kapitel presenteras deras förslag till lösningar. De föreslagna möjligheterna placeras in i de fem regleringsmodellerna. Rapporten avslutas med ett kapitel med reflektioner om framtidsutsikter för utförelseregleringen och förslag till vidare utredning.

## Status quo-modellen

Status quo-modellen vilar på rådande lagstiftning. En rimlig slutsats utifrån denna modell är att antalet ansökningar kommer att fortsätta att variera beroende på tillståndsmyndigheternas informationsinsatser och resurssatsningar. Variationerna har pågått sedan 1980-talet (se bilaga 1), vilket kan anses indikera att fluktuationer är en del av modellen. Det är dock möjligt att ändra ansökningsförfarandet och justera lagstiftningen med jämna mellanrum så att den uppdateras. Sådana ändringar och justeringar kan stärka modellen så att antalet ansökningar stabiliseras eller ökar.

## Ansökningsförfarande och handläggning

När det gäller ansökningsförfarandet önskar flera handlare och transportörer att det ska vara möjligt att fylla i ansökan direkt via Riksantikvarieämbetets hemsida och bifoga fotografier av föremålet elektroniskt. En annan lösning är tydlig information om att det är möjligt att mejla in ansökan, med bifogade bilder av föremålet, till Riksantikvarieämbetet. Detta problem kan lösas genom att information om ansökningsförfarandet uppdateras på hemsidan.

Handlare och förmedlare vill även ha en snabb handläggning och att brådskande ärenden ska ges förtur. En representant för en auktionsfirma säger att effektiv handläggning och kontroll av tillstånd vid gränspassager krävs för att lagstiftningen ska fungera och respekteras:

*Det måste vara en mycket enkel, lätthanterlig grej. Det ska inte ta mer än två dar. Tjoff, tjoff! [Knäpper med fingrarna] Mejl, titta, fixa. Det måste finnas anställda, organisation och en tull som följer upp.*

Även ett par handläggare vill revidera rådande system. Här finns förslag på att ansökningsblanketterna ändras så att det finns en ruta där ägarens kontaktuppgifter ska fyllas i. I de fall ansökan görs via ombud kan deras kontaktuppgifter framgå i en annan ruta.<sup>33</sup> Alla intervjupersoner gillar inte förslaget då en del menar att ägaren har köpt sig en tjänst av transportören och därmed vill slippa ansvaret för ansökningarna.

Intervjupersonerna föreslår inte bara att ansökningssystemet bör ändras, utan även diskuterar reglerna för vilka föremål som lagstiftningen bör omfatta.

## **Uppdatera föremålskategorier samt ålders- och värdegränser**

Flera intervjupersoner har förslag på ändrade föremålskategorier samt värde- och åldersgränser för dessa. För att uppnå en mer relevant lagstiftning efterfrågar de en diskussion om vilka föremål som bör omfattas av regleringen. När det gäller värdegränserna föreslås att de indexeras för att följa marknadens utveckling. Dagens fasta värdegränser uppdateras sällan, något som informanterna menar är negativt då priserna varierar över tid. En del av de intervjuade säger att de fasta åldersgränserna innebär att flera skyddsvärda föremål i dagsläget saknar skydd. Exempel på sådana föremål är vissa möbler. För att skydda möbler tillverkade efter år 1860 föreslås antingen att det införs en hundraårsgräns för möbler eller att åldersgränsen tas bort. Då värde- och åldersgränser och föremålskategorier regleras i kulturminnesförordningen och inte i kulturminneslagen bör det vara relativt enkelt att uppdatera dessa vid behov. Däremot kan det vara svårare att förändra gränserna i EU-förordningen då det förutsätter enighet bland medlemsländerna.

## **Bred diskussion om kulturarvspolitiska frågor**

Förändrade regler förutsätter att regeringen bedriver en aktiv kulturarvspolitik. Informanterna önskar att hela samhället ska delta i diskussionen, men tror att det är mer realistiskt att få till stånd en diskussion mellan tillståndsmyndigheter, handlare och förmedlare. De här grupperna har egenintresse av att regleringen och handeln

---

<sup>33</sup> Som framgår av bilaga 3 och 4 finns rutor för både den sökande och dennes ombud på exportblanketten, men inte på utförselblanketten.

fungerar smidigt. Genom en fortlöpande diskussion och uppdatering av reglerna, menar de intervjuade att respekten för lagstiftningen skulle öka då den skulle kännas mer relevant. Det är dock ingen lätt uppgift att förändra reglerna och hålla dem uppdaterade. En informant ser det som en ojämn kamp där kulturinstitutioner måste samarbeta med andra aktörer:

*Man måste uppgradera lagen hela tiden. Jag tror inte att det är en kamp som man vinner. Det viktiga är att kämpa. Det är att åskådliggöra kampen. Det bästa vi kan göra är att visa när det sker intressanta saker. Jag tror mycket mer på massmedial bevakning av intressanta saker som sker på detta område.*

Det räcker inte med diskussion om kulturarvspolitiska frågor, utan några intervjupersoner vill att tillståndsmyndigheterna ska vara mer aktiva i sitt skydd av kulturföremål. Ett sätt att vara det är genom att ge fler förhandsbesked.

## Fler förhandsbesked

De personer som är positiva till förhandsbesked, uttrycker en önskan om att beskeden ska utökas och ges på fler ställen. Ett par personer frågar även efter förhandsbesked av Kungliga biblioteket i samband med bokauktioner. Anledningen är att det är bra om kunderna får information om huruvida en bok kan föras ut innan köp. Ett par informanter efterfrågar förhandsbesked i samband med internetauktioner då de säger att det omsätts ”mängder av föremål där”.

En majoritet av intervjupersonerna uppger att status quo-modellen ensam knappast räcker för att skydda sådana äldre kulturföremål som kan vara av stor betydelse för kulturarvet och underlätta brukande av dessa. I stället tror de att andra eller kompletterande metoder behövs. Sådana insatser kan antingen förstärka rådande modell eller ersätta den. Nedan presenteras utvecklingsmodellen som är exempel på en sådan förstärkning.

## Utvecklingsmodellen

Nedan beskrivs förslag till informationsinsatser, ökad spridning av kulturföremål i samhället och ökad samverkan.

### Informationsinsatser

I intervjuerna framkommer flera förslag på hur informationen om utförelsereglerna kan öka.

### ***Informera om kulturföremål på mässor och auktioner***

Information om utförelseregleringen och ansökningsförfarandet kan förtydligas och därmed nå fler personer genom aktiva och utåtriktade informationsinsatser. Några personer önskar att tillståndsmyndigheterna ska vara närvarande på större antikmässor runt om i landet. Här kan myndigheterna erbjuda information och föredrag om kulturföremål, utförelsereglering och ansökningsförfarande, men även gå runt och prata med handlare och köpare.

Det finns också önskemål om att tillståndsmyndigheterna ska delta med information på större auktioner runt om i landet. Auktions- och mässdeltagandet kan också bidra till möten mellan handläggare, förmedlare och köpare. En nackdel med att delta på auktioner och mässor kan vara att informationen i första hand når personer som redan har kunskap om lagstiftningen. Det råder därför enighet bland intervjupersonerna om att det även krävs insatser som riktas mot en bredare allmänhet.

### ***Utställningar av kulturföremål***

Det råder ingen enighet om hur information mot allmänheten bäst kan utformas. Ett sätt kan vara att anordna speciella utställningar med exempel på äldre kulturföremål som omfattas av utförelsereglerna. Nationalmuseum och Nordiska museet, men även andra museer i Stockholm och runt om i landet kunde ta på sig detta uppdrag. Här är tanken att om allmänheten känner igen kulturföremålen får de en förståelse för att föremålen representerar en viktig del av kulturarvet. I samband med utställningar kan kataloger med illustrationer och informativa skrifter produceras.

### ***Utbildning och kampanjer om kulturarvet***

Det finns önskemål om att kulturarvsfrågor ska ingå i skolundervisningen, men intervjupersonerna tror att det är svårt att påverka. Ett förslag är att skolklasser bjuds in till museer för undervisning om kulturarvet. Liknande undervisningsinsatser görs i dag i till exempel Storbritannien.

Tillståndsmyndigheterna kan också öka samarbetet med lärosäten som har utbildning om kulturarvsfrågor. Handläggarna kan till exempel gästföreläsa och bjuda in studenter till guidade turer på museerna för att öka kunskapen och intresset.

Ytterligare ett sätt är att via kampanjer försöka väcka intresset för kulturföremål. Här nämns förslag som reklamkampanjer och andra informationsinsatser. En möjlighet är att tillståndsmyndigheterna tillsammans genomför projekt med extern finansiering.

### ***Informationsinsatser av förmedlare och handlare***

Ett par intervjupersoner föreslår att det bör införas upplysningsplikt i samband med försäljning, förmedling och transporter. Även om ett sådant krav inte införs i lagstiftningen, anser de att hand-

lare, förmedlare och transportörer bör ta ansvar för att informera om gällande regler. Andra personer menar att det i praktiken blir svårt att övervaka en sådan lag och att den blir svår att efterleva eftersom den då också bör omfatta privatpersoner, som kanske är obekanta med reglerna.

Förmedlare och handlare kan även lämna information om olika stilar, ismer och konstnärer på sina hemsidor. På så sätt kan de bidra till att öka allmänhetens kunskap om äldre kulturföremål. Handlare och förmedlare kan dela ut information från Riksantikvarieämbetet om gällande regler till sina kunder. Mycket av den information som redan ges i dag kan också förbättras och utvecklas.

### ***Utskick, information på olika språk och länkar till information***

Ett exempel på en förbättring av rådande informationskanaler är återkommande utskick eller mejl från Riksantikvarieämbetet om lagstiftningen. Detta kan ske genom distribution av den informationsbroschyr om lagstiftningen som myndigheten tagit fram. Handlare, förmedlare och transportörer menar att liknande information bör skickas ut regelbundet då inte alla berörda aktörer själva laddar ner broschyren från Riksantikvarieämbetets hemsida. Året efter utskicket ökade ansökningarna markant (se bilaga 1), vilket talar för att en sådan insats är effektiv. Det finns även förslag på att kortare information på andra språk än svenska och engelska bör tryckas upp så att handlare och förmedlare kan dela ut detta till transportörer och kunder. Intervjupersoner efterfrågar också tydlig information om gällande regler och ansökningsförfarandet på alla tillståndsmyndigheters hemsidor. Det kan räcka med en länk till Riksantikvarieämbetets information.

Även auktionshus, handlares och transportörers kan länka till Riksantikvarieämbetet på sina hemsidor. Ytterligare sätt att informera är genom att Förenade Antik och Konsthandlare (FAK), Sveriges Konst- och Antikhandlarförening (SKAF) och Svenska Antikvariatföreningen (SKAV) länkar till informationen. Dessa förslag förutsätter ökat samarbete mellan tillståndsmyndigheter och andra försvarslinjer.

### ***Lättillgänglig och tydlig information***

För att informationen ska vara effektiv behöver den vara lätt att hitta på hemsidorna, vilket inte alltid är fallet. Informanterna vill att det ska finnas en tydlig länk på förstasidan som de kan klicka på och nå informationen. Som framgår ovan kan reglerna ibland också uppfattas som krångliga.

## Cirkulation av kulturföremål i samhället

Även samhällsaspekter inkluderas i utvecklingsmodellen. För att det allmänna intresset ska öka krävs en bred diskussion och information men även resurser för inköp av sådana kulturföremål som belagts med utförselförbud. Även betydelsen av att kulturföremål finns i samhället och cirkulerar framhålls. Utförselförbud är positivt då det innebär att fler föremål stannar i Sverige. Om föremålen sedan även återfinns i hemmen kan allmänheten relatera till föremålen och därmed vilja värna om dem. Närvaron i samhället förväntas också öka intresset för att äga och därmed bevara och bruka kulturföremål.

### *Informationsinsatser och spridning av kulturföremål i samhället kräver ingen lagändring*

Ovanstående förslag kräver ingen lagändring, utan kan i första hand ses som ett komplement till status quo-modellen. Det som behövs är resurser till tillståndsmyndigheterna, ökade kontakter med olika aktörer i samhället och en bredare samhällsdebatt om kulturarvsfrågor.

## Olika former av samverkan

Samverkansförslagen består av två delar. Den ena delen berör myndighetssamverkan. Den andra delen berör samverkan mellan myndigheter och andra aktörer.

### *Sammankoppla ansökningssystem*

Den myndighetssamverkan som tydligast efterfrågas är en sammankoppling mellan ansökningarna om exporttillstånd och exportdeklarationer. Förslaget ligger i linje med samverkansteorier (Thomson, Perry, Miller 2007). Ett sådant samarbete skulle bespara tulltjänstemännen och transportörerna arbete. Regler för hantering av exportdeklarationer bestäms dock inte av nationell lagstiftning, utan av EU-bestämmelser.

### *Utvidga samarbetet med Tullverket*

När det gäller Riksantikvarieämbetet och Tullverket finns i dagsläget ett samarbete mellan Riksantikvarieämbetet och klareringsenheten. Intervjuerna visar att det kan finnas anledning att utöka samarbetet till att även inkludera den brottsbekämpande enheten på Tullverket. Sådant samarbete kan ske på olika sätt. Som tidigare nämnts kan tullpersonal som arbetar med brottsbekämpning bjudas in på möten med den så kallade utförselgruppen. Tillståndsmyndigheterna och den brottsbekämpande enheten kan tillsammans planera en riktad insats mot misstänkt smuggling av kulturföremål. För att en sådan insats ska fungera behöver tillståndsmyndigheterna bistå tulltjänstemännen med expertis gäl-

lande kulturföremål. Vidare krävs att Tullverket har resurser för en sådan insats.

### ***Utbildningsinsatser gentemot tull, polis och auktionshus***

När det gäller samverkan med Tullverket och Polisen, finns förslag på att tillståndsmyndigheterna ska utbilda tulltjänstemän och poliser i kulturarvsfrågor. Handläggarna kan till exempel delta i utbildningen på Tullskolan och liknande utbildningar hos Polisen. På liknande sätt kan handläggarna medverka i den utbildning som i dag bedrivs hos ett av de intervjuade transportbolagen. Samarbete kan även etableras med andra transportbolag genom utbildnings- eller informationsinsatser. Det finns också möjlighet föreläsa på Antikskolan som drivs av Stockholms Auktionsverk. Ovanstående förslag vilar på tanken att kunskapen om lagstiftningen behöver öka och att tillståndsmyndigheterna tar ökat ansvar för detta.

### ***Skapa mötesplatser för att förhindra smuggling***

Ökat samarbete mellan tillståndsmyndigheterna, Tullverket och Polisen och en högre kunskapsnivå kan leda till att arbetet mot smuggling intensifieras. Här kan även antikintresserad allmänhet, handlare, förmedlare och transportörer involveras då de har en bra bild över försäljning och förmedling av föremål. För att få till stånd ett sådant samarbete kan Riksantikvarieämbetet bjuda in till samtal där inte bara myndigheter, utan även ovan nämnda aktörer deltar. Sådana möten skapar kontaktytor som kan leda till vidare samarbete och till att fler tips om misstänkt smuggling kommer in.

### ***Inleda samarbete med Skatteverket***

Det finns även förslag på att utöka myndighetssamarbetet till att inkludera Skatteverket. Ett sätt är att kontrollera vilka handlare som deklarerar inkomst från utlandsförsäljning och sedan jämföra om de också ansöker om exporttillstånd. En sådan kontroll förutsätter att det finns en koppling mellan exportansökningarna hos tillståndsmyndigheterna och exportdeklarationerna hos Tullverket. Om inget tillstånd söks eller om inga deklarerationer görs, kan det vara intressant för Tullverket och Polisen att kontrollera verksamheten. Om antingen exporttillstånd söks eller exportdeklarering görs finns det anledning för tillståndsmyndigheterna och Tullverket att undersöka varför båda inte finns.

Av figur 2 framgår att det finns en diskrepans mellan antalet exportdeklareringar och exporttillstånd. Kunskapen om diskrepansen kan dock öka. En undersökning av personer som deklarerar utlandsförsäljning med målet att kontrollera om de exporterar och för ut kulturföremål olovligt kräver såväl kunskap som resurser, intresse och samarbete mellan flera myndigheter. I förlängningen kan en sådan granskning leda till att smuggling upptäcks.



### *Öka samverkan mellan tillståndsmyndigheter*

Även samverkan mellan tillståndsmyndigheterna kan öka. Ett exempel som har nämnts i samband med utvecklingsmodellen är att alla tillståndsmyndigheter länkar till Riksantikvarieämbetets information om utförelseregleringen. Ett annat exempel kan vara att Riksantikvarieämbetet anordnar fler myndighetsgemensamma möten med målet att utveckla gemensamma strategier för att öka antalet ansökningar.

### *Handlägga ansökningar på mässor och auktioner*

I avsnittet om utvecklingsmodellen nämns att tillståndsmyndigheterna kan närvara på antikmässor. Hos några intervjupersoner finns en önskan om att myndigheterna ska kunna handlägga ansökningar om utförelse på plats. Den snabba omsättningen på mässor och oron för att inte kunna sälja föremålet senare tror handlare kan leda till att vissa säljare struntar i ansökningsplikten och säljer föremålen.

Handläggning på mässor är inte okomplicerad då handläggaren har kort tid på sig och kan känna press på att godkänna ansökan. Inte minst kan det vara komplicerat att på kort tid bedöma ett föremåls skick. Ett förslag för att underlätta handläggningen är att ta hjälp från den jury som bedömer antikviteter på mässor. I de fall handläggaren behöver råd kan juryn tillfrågas. Det finns också förslag om att beslut om utförelse alltid bör fattas av en kommitté bestående av musei- och branschfolk. På så sätt skulle besluten vila på större kunskap än i dagsläget och respekteras bättre, menar vissa informanter. Sammanfattningsvis handlar dessa förslag om att handläggningsprocessen kan förändras och anpassas efter branschens önskemål.

På liknande sätt kan handläggning ske i samband med kvalitetsauktioner. I de fall föremål redan har belagts med utförelseförbud är handläggningen enkel. Av intervjuer framgår att handläggare mycket sällan ändrar sitt beslut efter ett förhandsbesked. Om ett föremål inte fått förhandsbesked bör utförelsetillstånd i flera fall kunna ges på plats. Detta innebär att köparen i de flesta fall kan få sin ansökan beviljad i samband med auktionen. I tveksamma fall där handläggaren behöver undersöka föremålet närmare, kan en ansökan fyllas i på plats och ges förtur vid handläggningen. Detta bör innebära att väntetiden kortas. Vidare bör antalet ansökningar öka och handläggarens arbete kan koncentreras till en kortare tidsperiod.

### *Utöka samarbetet med handlare och förmedlare*

Handlare och förmedlare kan hjälpa tillståndsmyndigheterna att informera om utförelseregleringen och ansökningsförfarandet. Förespråkare för ökad samverkan ser sådana insatser som givna då de vilar på goda relationer mellan handlare och förmedlare å ena sidan och tillståndsmyndigheterna å den andra. De aktörer som

önskar mer samverkan anser att ovanstående aktörer tillsammans aktivt behöver arbeta för att skydda kulturföremål och öka regel-efterlevnaden.

Ett sätt att öka samarbetet är att handläggarna åker runt och träffar fler handlare och förmedlare, något som främst handlarna efterfrågar. En tidigare handläggare på en av tillståndsmyndigheterna reste runt och gjorde besök på det sättet. Några handlare och auktionsfirmor vill ha liknande kontakt med nuvarande handläggare.

### *Initiera samarbete med transportörer*

Eftersom transportfirmor utgör en viktig försvarslinje kan det finnas anledning att genomföra särskilda samsarbetsinsatser mellan tillståndsmyndigheterna och transportörer. I dagsläget görs inga sådana insatser enligt Riksantikvarieämbetet. Utöver utbildning och information kan särskilda aktiviteter anordnas där myndigheterna och transportörerna utbyter kunskap och erfarenheter. Även Tullverket kan inbjudas till samarbetet då transportörerna redan i dag har kontakt med dem.

### *Inleda samarbete med intresseföreningar och media*

Som nämndes i samband med informations- och samhällsmodellen kan tillståndsmyndigheterna etablera samarbete med FAK, SKAF och SVAF för att öka kunskapen om lagstiftningen. Tillståndsmyndigheterna kan till exempel ge information i nyhetsbrev, på hemsidor och på möten. Det finns även förslag på att myndigheterna ska uppmuntra facktidskrifter att skriva om lagstiftningen. Exempel på sådana tidskrifter är "Antik & Auktion", "Antikvärlden" och "Konstvärlden". I intervjuerna föreslås också att myndigheterna kan ta initiativ till att inslag om lagstiftningen visas i "Antikrundan" på SVT och TV8:s program om "Bukowskis". Båda programmen har relativt stor publik och når ett antal personer som är intresserade av antikviteter. För att nå ut ännu bredare föreslås att myndigheterna försöker få dagstidningar att skriva om kulturminnesfrågor.

### *Ökad samverkan kräver ingen lagändring*

Samverkan sker redan i dagsläget, främst mellan tillståndsmyndigheterna, men även i viss mån med Tullverket och Polisen (försvarslinje sex). Mindre samverkan sker mellan tillståndsmyndigheterna, försvarslinje sex och handlare, förmedlare och transportörer i försvarslinje två och fem. Som visas ovan finns flera förslag på hur samverkan mellan olika aktörer kan ökas. Ökad samverkan bör ge goda förutsättningar för att öka regelefterlevnaden, inte minst med tanke på att den involverar fler aktörer i arbetet.

Ökad samverkan förutsätter ingen lagändring, men antagligen mer resurser till myndigheterna. Förslagen förutsätter även att handlare, förmedlare, intresserad allmänhet och transportörer är

intresserade av samarbete och prioriterar detta. Genom att samverkansförslagen ryms inom rådande lagstiftning finns goda förutsättningar för ökad samverkan.

Status quo-modellen liksom utvecklingsmodellen fokuserar på att kulturföremålen i första hand ska stanna i Sverige. Andra förslag vilar på idén att kulturföremålen även kan skyddas på en internationell nivå.

## Internationella spridningsmodellen

Den internationella spridningsmodellen vilar på tanken att det är positivt att kulturföremål tillåts lämna Sverige då de fungerar som ambassadörer för det svenska kulturarvet. Genom att föremålen sprids ute i världen ökar kunskapen om och intresset för svenska föremål och svensk kultur. Sådan uppmärksamhet antas kunna ha positiv effekt på den inhemska synen på föremålen. Om de är eftertraktade utomlands borde intresset även öka i Sverige, menar förespråkarna. Spridning kan dels underlättas via försäljning, dels via utlandsflytt. För att en sådan förändring ska bli verklighet måste en attitydförändring ske, anser förespråkare för modellen. De anser att lagstiftarna måste inse att föremål ibland kan bevaras bättre utomlands och inte vara så oroliga för att föremålen förvanstas om de hamnar utanför landets gränser.

### Underlätta utlandsförsäljning

När det gäller försäljning, finns ett förslag om att handlare bör ha ett öppet utförseltillstånd. Ett sådant system finns i Storbritannien och innebär att handlare med särskilt tillstånd endast behöver söka tillstånd om de vill sälja ett föremål som räknas som en nationalskatt. Systemet bygger på att handlarna själva tar ansvar för att identifiera sådana föremål och är ärliga och följer lagstiftningen.<sup>34</sup> En sådan förändring av rådande regler kan kombineras med information från tillståndsmyndigheterna för att försäkra sig om att handlarna är medvetna om vilka föremål som omfattas. Underlättande av utlandsförsäljning är också centralt inom marknadsmodellen.

### Underlätta export och utförsel vid utlandsflytt

Vid flytt finns önskemål om att utförseltillståndet ska gälla längre än ett år. Ett längre tillstånd minskar även handläggningsarbetet. Vid flytt mellan olika länder följer föremål med som ambassadörer

---

<sup>34</sup> Enskilda handlare, företag eller institutioner som är medlemmar i en handelsorganisation kan ansöka om "Open Individual Export Licence" (Department for Culture, Media and Sport 2005).

för det svenska kulturarvet. För att ytterligare underlätta handläggningen kan lagstiftningen förändras så att det blir obligatoriskt att skicka in intyg från Skatteverket som styrker utflyttningen. I dagsläget finns inget sådant krav, vilket kan fördröja handläggningen.

## **Frivillig anmälan av export och utförsel**

Denna modell kräver en lagändring som syftar till att underlätta spridning av svenska kulturföremål. Om öppen utförsel införs, minskar kontrollen av och vetskapen om var föremålen befinner sig. Internationella spridningsmodellen kan därför kompletteras med frivillig anmälan till berörd tillståndsmyndighet om utförsel.

En lagstiftning som syftar till internationell spridning har aldrig prövats i Sverige och kan innebära förlust av den del av kulturarvet som de äldre föremålen representerar då de hamnar utomlands. Den kan också ha en positiv effekt då föremål kan bevaras bäst av den som är intresserad av dem. Detta argument visar på en likhet med marknadsmodellen. Om den internationella spridningsmodellen innebär minskat statlig inflytande så innebär förköpsmodellen i stället ökat statligt inflytande.

## **Förköpsmodellen**

Förköpsmodellen innebär att offentliga museer genom tilldelning av ökade resurser antar en aktiv förvärvspolicy. De inköp som görs i dag är långtifrån tillräckliga, enligt förespråkarna för modellen.

### **Öka resurser för inköp**

En del handlare, förmedlare och myndighetspersoner anser att om utförselbud ges, bör staten köpa in föremålet. Om det inte görs faller tanken om att kulturarvet tillhör oss alla. Fler inköp förutsätter dock ökade resurser.

Resurser kan komma genom statliga anslag, privata donationer eller från privata stiftelser. Statligt anslag kan till exempel ske genom att en viss procentsats av kulturbudgeten avsätts för inköp. Fonder med privata donationer kräver ett ökat intresse från allmänheten, vilket kan skapas genom informationsinsatser. Det finns således en koppling mellan utvecklingsmodellen och förköpsmodellen.

### **Diskussioner om inköp**

Frågan om vilka föremål som staten bör köpa in är inte oproblematiserad, säger de intervjuade. I länder där förköpsmodellen tillämpas finns ofta en nationell lista med föremål som staten kan köpa in. Av intervjuerna framgår att dessa listor omfattar föremål

som ses som nationella skatter snarare än kulturföremål. Nationell skatt uppfattas som något snävare, medan kulturföremål ses som ett vidare begrepp som innefattar även föremål med lägre ekonomiskt värde. För att utarbeta en lista över föremål som bör köpas in behövs en bred diskussion där såväl kulturmyndigheter och museer som handlare och förmedlare i antikbranschen ingår. Ett annat alternativ är att tillsätta en kommitté bestående av experter på kulturarvsfrågor som får i uppdrag att besluta vilka föremål som ska finnas med på listan. Listan bör inkludera betydelsefulla föremål från olika epoker. Det behöver i första hand inte handla om ekonomiskt värdefulla föremål, utan även om föremål som är av kulturhistoriskt värde på annat sätt.

## Varianter av förköpsrätten

Det finns olika förslag på hur förköpsrätten kan utformas i praktiken. Ett sätt är att staten redan innan offentlig försäljning ges möjlighet att förvärva föremål till utropspris. En annan modell, som till exempel används i Frankrike, är att museirepresentanter efter avslutad budgivning kan köpa in föremål till klubbat pris. Detta innebär att priset inte påverkas, vilket det kan göra om förhandsbesked tillämpas. Om staten köper in föremålet går köparen miste om föremålet. Hur lång tid staten ska ha på sig att ordna finansiering till köp av föremålet diskuteras. Här föreslår informanterna att affären måste avslutas inom ett år. Denna gräns är praxis i Frankrike och föremålet tillfaller köparen om staten inte har löst ut det inom denna tidsperiod. För att museerna ska få information om intressanta objekt förutsätts dels att de vistas ute i miljöer där antikviteter säljs och förmedlas, dels att säljare och förmedlare tipsar om föremål.

Förköpsmodellen har i Sverige endast tillämpats vid förvärv av fastigheter. Den återfinns i olika varianter runt om i Europa och har starkt stöd bland handlare och förmedlare. Modellen kräver en lagändring som ger offentliga aktörer möjlighet att få förtur vid försäljning av kulturföremål. Kraftigt ökade resurser för inköp måste också skjutas till. Modellen kan innebära att fler äldre kulturföremål av stor betydelse för kulturarvet tillgängliggörs och att kunskapen om dem sprids i samhället, men det förutsätter att museerna visar upp och informerar om föremålen. På så sätt finns ett gemensamt drag med informations- och samhällsmodellen. Även förköpsmodellen vilar på samverkan mellan olika aktörer.

Den sista modellen är marknadsmodellen där fokus ligger på handlares, förmedlares och köpares roll för bevarande och brukande av kulturföremål. Modellen har vissa gemensamma drag med den internationella spridningsmodellen och är en kontrast till förköpsmodellen.

## Marknadsmodellen

Marknadsmodellen är den modell som skulle kräva störst förändringar. Grundtanken är att den privata äganderätten är central och att priset ska bestämmas av marknaden, utan ingrepp från myndigheter.

### Revidera eller avskaffa utförselregleringen

Antingen innebär modellen att den svenska utförselregleringen och EU-förordningen kraftigt revideras eller helt avskaffas. Följden blir även att förhandsbesked avskaffas. Kulturföremål bör i stället bevaras genom fri handel. Om regleringen avskaffas kan ett frivilligt system skapas där handlare och ägare registrerar export och utförsel.

Marknadsmodellen kan innebära förlust av sådana äldre kulturföremål som är av stor betydelse för kulturarvet då de hamnar utomlands. Några intervjupersoner menar att det är relativt enkelt för utländska köpare att tömma ett land eller en region på ett visst föremål om stort intresse uppstår. Detta gäller inte minst i ekonomiska kristider då köpare från en starkare ekonomi kan bjuda över inhemska köpare i en svagare ekonomi. Förespråkarna för modellen menar att risken för utarmning av det nationella kulturarvet är liten på grund av fri handel. Orsaken till detta är att svenskar i första hand köper föremål som är framställda i Sverige medan andra nationaliteter föredrar att köpa föremål som tillverkats i det egna landet. Eftersom det finns tydliga nationella preferenser bland köparna tror förespråkarna inte att bevarandet av kulturföremål skulle påverkas nämnvärt av en slopad reglering.

Vidare bedömer anhängarna att intresset för svenska möbler har minskat mot tidigare då betydligt fler möbler skeppades iväg. Det minskade intresset gör att en förändrad eller slopad reglering inte skulle påverka kulturarvet nämnvärt.

De intervjupersoner som förespråkar modellen säger att det inte i första hand är de mest betydelsefulla föremålen som säljs utomlands då den bästa marknaden för dessa är i Sverige. Så här säger en person:

*Om en bok är så intressant i Sverige att den inte ska föras ut, så kan man nästan utgå från att intresset för den boken är störst i Sverige. Då kommer den säljas i Sverige, böckerna säljs där de är dyrast.*

Informanterna anser att det snarare är sämre och omgjorda antikviteter som säljs utomlands. I de fall det handlar om finare föremål antas de komma tillbaka till Sverige vid ett senare tillfälle. Utlandsförsäljning innebär inte heller att föremål försvinner eller

förstörs. Marknadsmodellen behöver inte utgöra ett hot, utan kan innebära bättre skydd för föremål utomlands än i Sverige, argumenterar förespråkare. Denna åsikt delas inte av personer som förespråkar status quo-modellen.

Om modellen genomförs kommer föremål ibland att befinna sig i Sverige och ibland utomlands, beroende på modesvängningar och ekonomiskt läge. I marknadsmodellen kan staten inta en aktiv roll genom inköp av kulturhistoriskt intressanta föremål. Statliga inköp kan komplettera skyddet för föremål där marknadskräfterna har negativa följder. Sådana inköp kan ske via förköp eller genom inlösen av föremål när de erbjuds för försäljning. För att ett förköps- och inlösen-system ska fungera krävs att staten har resurser att betala marknadsmässiga priser.

Som framgår av tabell 2 finns vissa likheter mellan de olika regleringsmodellerna. Existensen av flera parallella modeller kan ses som ett uttryck för att det råder öppenhet hos informanterna om hur kulturarvet lämpligast bevaras och brukas (Collins 1981, Collins 1992). Samtidigt som det förekommer beröringspunkter finns också tydliga gränsdragningar mellan vissa modeller. De största kontrasterna finns mellan status quo-modellen å ena sidan och marknadsmodellen å den andra. Här ställs två ytterligheter i synen på hur bevarande och brukande av kulturföremål lämpligast uppnås, mot varandra.

I det första fallet anses statlig kontroll vara den bästa garanten för att äldre kulturföremål av stor betydelse för kulturarvet skyddas från utförelse. Denna uppfattning stärks om status quo-modellen kombineras med utvecklingsmodellen. I det andra fallet anses kulturföremålen bäst bevaras av marknaden. Synen att marknaden bör stärkas återfinns delvis inom internationella spridningsmodellerna.

För att få stöd för sin uppfattning kan aktörer sägas bedriva gränsarbete. Detta innebär att en aktör försöker försvara sin uppfattning av hur regler som underlättar bevarande och brukande av kulturföremål lämpligast utformas gentemot andra aktörers uppfattning (Gieryn 1999, Gieryn 2002). Eftersom intervjupersonerna inte har nått enighet om vilken modell som är den bästa, har ingen aktör tillfullo varit framgångsrik i sitt gränsarbete. Det råder i stället öppenhet kring hur regleringen bör utformas. Motsatsen till öppenhet är stängning, vilket innebär att det råder enighet om synen på vilken modell som är den mest lämpade för att skydda och bevara kulturföremål.

Stängning kräver tre saker (Collins 1981, Collins 1992, Johansson 2008). För det första måste tillståndsmyndigheterna enas om en modell. Därefter måste de få stöd för modellen av en bred majoritet av aktörerna i de andra försvarslinjerna. Slutligen krävs starkt samhälleligt stöd av allmänheten. Innan stöd för en gemensam

Tabell 2 Möjligheter utifrån olika regleringsmodeller.

Möjligheter	Status quo-modellen	Utvecklings-modellen	Internationella spridningsmodellen	Förköps-modellen	Marknads-modellen
Uppdatera föremålskategorier, ålders- och värdegränser	X				
Bred diskussion om kulturavspolitiska frågor	X	X			
Öka resurser till tillståndsmyndigheterna		X			
Information på mässor och auktioner	X				
Handlägga ansökningar på mässor och auktioner		(X)			
Utställningar av kulturföremål		X			
Utbildningsinsatser och kampanjer		X			
Informationsinsatser av handlare och förmedlare		(X)			
Utskick, information på olika språk, länkar och information på myndigheters hemsidor		X			
Lättillgänglig och tydlig information på hemsidor		X			
Pengar för inköp		(X)		X	(X)
Diskussion om inköp				X	
Cirkulation av kulturföremål i samhället		X			
Underlätta utlandsförsäljning			X		X
Underlätta export och utförsel vid flytt			X		
Frivillig anmälan av export och utförsel			X		X
Förköp på auktioner			X		
Sammankoppla ansökningssystem		X			
Utvidga samarbetet med Tullverket		X			
Utbildningsinsatser gentemot myndigheter och antikskolan		X			
Inleda samarbete med Skatteverket		X			
Ökad samverkan mellan tillståndsmyndigheterna		X			
Initiera samarbete med transportbolag		X			
Inleda samarbete med föreningar och media		X			
Skapa mötesplatser för att förhindra smuggling		X			
Avskaffa utförselregleringen		X			
Revidera utförselregleringen				(X)	X

X innebär att möjligheten har en stark koppling till modellen. (X) innebär att möjligheten har en svagare koppling till modellen.



modell har erhållits i alla dessa tre steg kommer olika uppfattningar att ställas mot varandra.

Så länge öppenhet råder bedömer Brå att det fortsatt kommer att vara svårt att öka efterlevnaden av utförelsestiftningen då det inte är säkert att aktörerna kommer att öka sina informationsinsatser. Vidare kommer olika aktörer att fortsätta att lansera olika uppfattningar om vilken modell som är den bästa för att gynna bevarande och brukande av kulturföremål. Då inte alla modeller ger samma skydd, finns risk för att öppenheten påverkar både regelefterlevnaden och bevarandet och brukandet av kulturföremålen negativt.

# Framtidsutsikter för skydd av kulturföremål

Utifrån intervjupersonernas upplevda hinder av utförelseregleringen och praxisen som vuxit fram kring tillämpningen av denna, diskuterar de möjliga lösningar som i ovanstående kapitel placeras in i fem regleringsmodeller. Utifrån dessa modeller kan tre förslag skönjas för framtidens bevarande och brukande av kulturföremål.

Det första förslaget har utgångspunkt i status quo-modellen, det vill säga den modell som rådande lagstiftning och praxis vilar på. En majoritet av intervjupersonerna upplever att denna modell inte ger tillräckligt skydd för kulturföremål. Indikationerna är bland annat att antalet ansökningar tenderar att sjunka över tid, att det saknas överblick över omfattningen av illegal utförelse och att intresset för antikviteter är lågt hos såväl den breda allmänheten som hos beslutsfattarna. Om status quo-modellen inte kompletteras finns anledning att tro att antalet ansökningar kommer att fortsätta att sjunka eller variera över tid. Dessutom finns risk för att stödet för utförelseregleringen sjunker. Lågt stöd för lagstiftningen gör att otillåten utförelse på sikt kan öka, speciellt om antalet smuggeldomar fortsätter att vara mycket få.

Den andra möjligheten bygger på att status quo-modellen kompletteras. Det kan ske genom utvecklingsmodellen. En sådan modell skulle öka kunskapen om och intresset för kulturarvsfrågor i samhället. Ökad kunskap och ökat intresse kräver både riktade utbildningsinsatser gentemot aktörer som berörs av frågor kring kulturföremål i sitt yrke och utbildningsinsatser som vänder sig till en bredare allmänhet. Dessutom är den förstärkta status quo-modellen beroende av en offentlig diskussion om kulturarvet och hur detta kan bevaras och brukas. Förslaget med kombinerade skyddsmodeller kan bara ersätta status quo-modellen om det råder stängning (enighet) hos centrala aktörer om att det är en blandning av olika modeller som är mest gynnsamt för att öka ansökningarna. Om ansökningarna ökar förstärks förutsättningarna för bevarande och brukande av kulturföremål.

Tanken med att kombinera flera förslag är att om fler personer är engagerade i kulturarvsfrågor och är bekanta med utförelsereglerna, kommer viljan att bevara och bruka kulturföremål att stärkas. Vidare skulle ökat samarbete mellan tillståndsmyndigheter,

tull, polis, handlare, förmedlare, transportörer och antikintresserad allmänhet ytterligare kunna gynna skyddet av kulturföremål.

En förstärkning av status quo-modellen genom information om och spridning av äldre kulturföremål i samhället samt tätare samverkan mellan centrala kulturarvsaktörer är antagligen den mest fruktbara lösningen. Den kräver större insatser från framför allt tillståndsmyndigheterna, men även Tullverket och Polisen. Fler insatser för att öka efterlevnaden av utförelse regleringen kräver även ökad resurstilldelning via politiska beslut. Vidare krävs att handlare, förmedlare, transportörer och allmänhet hjälper myndigheterna i arbetet med att skydda kulturarvet och öka regelefterlevnaden.

Ovanstående förslag kan förbättra skyddet för kulturföremålen, öka intresset att äga sådana föremål och öka antalet ansökningar. Det är dock orealistiskt att förvänta sig fullständig kontroll över vad som exporteras och förs ut från Sverige. Det är kanske inte heller rimligt att tro att tillståndsmyndigheternas anslag för arbete med utförelsefrågor kommer att öka. Av föregående kapitel framgår att intervjupersonerna även presenterar mindre kostsamma förslag.

Det tredje förslaget, marknadsmodellen, innebär ett avskaffande av utförelse regleringen och EU-förordningen. Effekterna av ett sådant beslut är svåra att uppskatta då en majoritet av världens stater har sådan lagstiftning. Om utförelse regleringen tas bort, finns en risk för att ett markant ökat antal äldre kulturföremål som i dag omfattas av utförelse reglerna säljs utomlands och därmed försvinner från Sverige. Det finns också en risk för att frågor om kulturföremål ytterligare marginaliseras till en angelägenhet för endast en handfull aktörer som redan i dag visar intresse för frågan. Exempel på sådana är tillståndsmyndigheter, handlare med utländska kunder, förmedlare och antikintresserad allmänhet.

Ett sätt att mildra effekterna av marknadsmodellen är att kombinera den med förköpsmodellen, det vill säga att staten har förtur att köpa in vissa föremål. En sådan modell finns i några europeiska länder. Förköpsmodellen kräver dock kraftigt ökade resurser för inköp till offentliga museer. Då anslagen till inköp i dagsläget är små, är det sannolikt att de kommer vara det även i framtiden.

## Vidare utvärdering av illegal utförelse av kulturföremål

Oberoende av vilket av ovanstående tre förslag som väljs, finns möjligheter att vidare studera hur utförelse regleringen utvecklas och hur antalet ansökningar påverkas. Speciellt intressant är det att studera effekterna om en förstärkning av skyddet genom utvecklingsmodellen väljs då det involverar fler aktörer än som

i dag regelbundet arbetar med utförselfrågor. Här är det särskilt intressant att följa effekter av myndighetssamverkan. Det är också av intresse att studera andra museers än tillståndsmyndigheternas kunskap om och insatser för utförselregleringen då deras personal har många kontakter med allmänheten.

Det finns även möjligheter att studera samband mellan illegal utförsel och annan brottslig verksamhet såsom skattebrott, inte minst om ett samarbete med Skatteverket inleds.

## Referenser

- Adlercreutz, T. (2001). *Kulturregdomsrätt. Med en kommentar till kulturminneslagen*. Stockholm: FAKTA Info Direkt Sweden AB.
- Alm, G. och Millhagen, R. (red). (2004). *Drottningholms slott. Band 1: Från Hedvig Eleonora till Lovisa Ulrika*. Stockholm: Byggförl./Kultur.
- Brottsförebyggande rådet, Brå (2006). *Cultural Heritage Crime – the Nordic Dimension*. Rapport 2006:2. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Brottsförebyggande rådet, Brå (2011). ”Brottsstatistik”.
- Bryman, A. (2011). *Samhällsvetenskapliga metoder*. (2:a rev. uppl.). Malmö: Liber.
- Collins, H. M. (1981). ”Introduction. Stages in the Empirical Programme of Relativism”, s. 3–10 i *Social Studies of Science* 11 (1).
- Collins, H. M. (1992). (2:a uppl). *Changing Order. Replication and Induction in Scientific Practise*. Chicago & London: The University of Chicago Press.
- Department for Culture, Media and Sport (2005). ”Export Controls on Objects of Cultural Interest”.
- FFFS (2005:1) Finansinspektionens allmänna råd.
- Förordning (EEG) nr 3911/92 av den 9 december 1992 om export av kulturföremål.
- Förordning (EG) nr 116/2009 av den 18 december 2008 om export av kulturföremål.
- Förordning (1988:1188) om kulturminnen m.m.
- Förordning (2007:1184) med instruktion för Riksantikvarieämbetet.
- Gieryn, T. F. (1999). *Cultural Boundaries of Science. Credibility on the Line*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Gieryn, T. F. (2002). ”Boundaries of Science”, s. 393–443 i Jasanoff, S., Markle, G. E., Petersen, J. C. & Pinch, T. (red). *Handbook of Science and Technology Studies* (rev uppl). Thousand Oaks, London & New Delhi: Sage Publications.
- Grundberg, J. (2000). *Kulturarvsförvaltningens samhällsuppdrag. En introduktion till kulturarvsförvaltningens teori och praktik*. Göteborg: Institutionen för Arkeologi, Göteborgs universitet.
- Hansen, K. (2004). *Utförelse av kulturföremål mm i strid mot villkor till tredje land*. Opublicerat material. Stockholm: Tullverket.

- ICOMOS (okänt år). "Informationsbroschyr".
- Johansson, HS. (2008). *Demokrati på delegation. Lokaliseringen av det svenska kärnavfallet*. Göteborg: Avdelningen för teknik- och vetenskapsstudier, Göteborgs universitet. STS Research Reports 16.
- Kammarrätten i Stockholm. Mål nr 8023–1987.
- Kammarrätten i Stockholm. Mål nr 1452–1988.
- Kammarrätten i Stockholm. Mål nr 3993–1990.
- Kammarrätten i Stockholm. Mål nr 7357–1990.
- Kammarrätten i Stockholm. Mål nr 7358–1990.
- Kammarrätten i Stockholm. Mål nr 7359–1990.
- Kammarrätten i Stockholm. Mål nr 8510–1992.
- Kammarrätten i Stockholm. Mål nr 3269–1996.
- Korsell, L. och Källman, L. (2008). *Kulturarvsbrott*. Stockholm: Riksantikvarieämbetet, Brottsförebyggande rådet och Statens kulturråd.
- Kulturrådet (1979). *Skydd mot utförelse av kulturföremål. Rapport från kulturrådet 1979:5*. Stockholm: Statens kulturråd.
- Kungörelse (1927:129) angående förbud mot utförelse från riket av vissa äldre kulturföremål.
- Lag (1985:1104) om skydd av utförelse av vissa äldre kulturföremål.
- Lag (1988:950) om kulturminnen m.m.
- Lag (2000:1232) om straff om smuggling.
- Länsrätten i Stockholm. Mål nr Ö1844-96.
- Manacorda, S. och Chappell, D. (red). (2011). *Crime in the Art and Antiquities World – Illegal Trafficking in Cultural Property*. New York, Dorchester, Heidelberg, London: Springer.
- Nistri, G. (2011). "The Experience of the Italian Cultural Heritage Protection Unit", s. 183–192 i Manacorda, S. och Chappell, D. (red). *Crime in the Art and Antiquities World – Illegal Trafficking in Cultural Property*. New York, Dorchester, Heidelberg, London: Springer.
- Nordiska museet (2011). "Nordiska museets preliminära utförelseförbud år 2004–2011".
- Prop. 1981/82:82 med förslag till lag om utförelse av vissa äldre kulturföremål.
- Prop. 1984/85:179 med förslag till lag om skydd mot utförelse av vissa äldre kulturföremål.
- Prop. 1998/99:114 Kulturarv – kulturmiljöer och kulturföremål.
- Regeringsrätten. Mål nr 5405-1990.
- Riksantikvarieämbetet (okänt år a). "Att söka tillstånd". (tillgängligt via [www.raa.se](http://www.raa.se) 2011-11-08).
- Riksantikvarieämbetet (okänt år b). "Lagarbete: Märkesår för 1828 års fornminnesförordning och 1988 års kulturminneslag."
- Riksantikvarieämbetet (1997). *Program för uppföljning och utvärdering av tillämpningen av kulturminneslagen och miljöbal-*

- kens bestämmelser av kulturresevat. Rapport från Riksantikvarieämbetet 2007:11.* Stockholm: Riksantikvarieämbetet.
- Riksantikvarieämbetet (2000). *Utförelse och export av kulturföremål – bestämmelser från 1 juli 2000.* Stockholm: Riksantikvarieämbetet.
- Riksantikvarieämbetet (2011). ”Statistik över antalet utförelseärenden m.m. 1986-2011”.
- SOU 1922:11–12 *Betänkande med förslag till lag angående kulturminnesvård samt organisation av kulturminnesvården.* Stockholm.
- SOU 1995:128 *Kulturegendomar och kulturföremål. Betänkande av Kulturarvsutredningen.* Stockholm: Fritzes.
- Strandman Ullrich, Christina (2011). *Compliance: roll, organisation, ansvar, uppgifter.* Stockholm: Jure Förlag AB.
- Sylvén, T. (1999). (Andra uppl.). *Mästarnas möbler.* Stockholm: Bokförlaget Prisma.
- Sylvén, T. och Welander-Berggren, E. (2000). *Speglar: spegelmakare & fabriker i Sverige.* Stockholm: Prisma.
- Thomson, A. M., Perry, J. L., Miller, T. K. (2007). “Conceptualizing and Measuring Collaboration”, s. 23–56 i *Journal of Public Administration Research.*
- Trost, J. (2010). *Kvalitativa intervjuer.* Lund: Studentlitteratur.
- Tullag (2000:1281).
- Tullverket (2011a). ”Export av varor enligt kapitel 97 i Taric”.
- Tullverket (2011b). ”Utdrag ur tulltaxa kap. 97”.
- Tullverket (okänt år). ”Klassificering av varor”.
- Tylerfors, I., Persson, O., Hellström, D. (2005). ”Team types, perceived efficiency and team climate in Swedish cross-professional teamwork”, s. 102–144 i *Journal of Interprofessional Care.*
- Vahlne, B. och Alm, G. (red). (1986). *Möbelhistoria på Gripsholm.* Stockholm: Kungl. Husgerådskammaren.

## Elektroniska referenser

- [www.arkitekthus.se/arkitekt-Thomas-Sandell.php](http://www.arkitekthus.se/arkitekt-Thomas-Sandell.php) (tillgänglig 2012-03-30). "Arkitekthus: Arkitekter".
- [www.jordbruksverket.se](http://www.jordbruksverket.se) (2012-03-08). "Djur".
- [www.kb.se](http://www.kb.se) (2012-04-18). "Kungliga biblioteket – Om oss."
- [www.konstantik.se/about-skaf](http://www.konstantik.se/about-skaf) (2012-03-15). "Sveriges Konst- och Antikhandlarförening: Om SKAF".
- [www.nationalmuseum.se](http://www.nationalmuseum.se) (2012-04-18). "Nationalmuseum – Vårt uppdrag".
- [www.ne.se](http://www.ne.se) (2012-03-21). "Burchardt Precht".
- [www.nordiskamuseet.se](http://www.nordiskamuseet.se) (2012-04-18). "Nordiska museet – Om museet".
- [www.polisen.se](http://www.polisen.se) (2012-04-19). "Polisen – Service: Gränskontroll inom Schengen".
- [www.raa.se](http://www.raa.se) (2012-04-18). "Kulturarv".
- [www.riksarkivet.se](http://www.riksarkivet.se) (2012-04-18). "Riksarkivet – Om Riksarkivet".
- [www.tullverket.se](http://www.tullverket.se) (2012-04-19). "Innehåll A-Ö: Export".
- [www.youtube.com/watch?v=uDpe1zTKBoI](http://www.youtube.com/watch?v=uDpe1zTKBoI) (tillgänglig 2012-02-01). "Hedvig Eleonoras Audiensstol, 1709 - Bukowskis Klassiska Auktion, hösten 2011".



# Bilagor

## Bilaga 1

### Antal ansökningar, avslag och förhandsbesked

Tabell 3: Antal ansökningar, avslag och förhandsbesked

	NM	SKM	RAÄ	KB	RA	Total utförelse	Export <sup>1</sup>	Avslag	Förhandsbesked
1986/87	5 813	415	0	4	3	6 235		189 (NM) 1 (KB)	
1987/88	5 933	396	0	5	5	6 336		124 (NM) 2 (SKM)	
1988/89	4 858	250	8	2	11	7 524		396 (NM) 8 (SKM)	
1990	1 163	216	0	0	0	1 379		39 (NM) 3 (SKM)	
1991	1 025	150	0	1	0	1 176		30 (NM) 3 (SKM)	
1992	1 136	92	1	0	0	1 229		29 (NM) 1 (SKM)	
1993	1 397	86	1	1	0	1 485		42 (NM) 4 (SKM)	
1994	682	62	0	0	0	744		?	
1995	449	66	5	0	0	520	37	?	
1996	545	72	15	0	0	632	59	?	
1997	467	121	10	0	1	613	60	?	
1998	424	111	21	0	0	556	48	?	
1999	415	156	14	1	0	586	44	?	
2000	455	172	9	0	0	636	52	2 (NM)	
2001	614	206	143	9	28	1 019	137	5 (NM)	
2002	894	262	84	2	2	1 245	108	4 (NM)	
2003	1 049	266	26	30	3	1 399	84	9 (NM)	
2004	669	298	48	29	3	1 047	39	9 (NM)	272 (NM)
2005	1 045	315	64	5	4	1 433	99	20 (NM)	287 (NM)
2006	548	359	19	9	1	936	75	5 (NM)	272 (NM)
2007	589	381	39	16	4	929	208	6 (NM)	334 (NM)
2008	256	366	31	66	4	723	160	12 (NM)	280 (NM)
2009	476	152	64	29	6	727	414	15 (NM)	203 (NM)
2010	208	109	10	17	2	346	52	3	173 (NM)
2011	346	384	41	76	1	848	209	9 (NM)	163 (NM)
<b>Total</b>	<b>31 456</b>	<b>5 463</b>	<b>653</b>	<b>302</b>	<b>78</b>	<b>34 068</b>	<b>1 885</b>	<b>99</b>	<b>1 984</b>

Källor: Nordiska museet 2011, Riksantikvarieämbetet 2011, SOU1995:128.

Kommentarer: Antalet avslag inkluderar både ansökningar om utförelse och export.

NM = Nordiska museet

SKM = Statens konstmuseer (Nationalmuseum)

RAÄ = Riksantikvarieämbetet

KB = Kungliga biblioteket

RA = Riksarkivet

## Bilaga 2

### Kulturföremål som omfattas av svensk lagstiftning och EU-förordning

#### FÖREMÅL FÖR VILKA UTFÖRSELTILLSTÅND SKALL SÖKAS

För följande föremål, inom vissa angivna ålders- och värdegränser, skall utförelsetillstånd sökas:

#### Arkeologiska föremål

- arkeologiska föremål oavsett material och värde, som härrör från tiden före år 1650 och inte ägs av staten

#### Målningar

- svenska målningar som är äldre än 100 år och har ett värde över 50 000 kronor
- porträtt som föreställer svenskar och andra i Sverige verksamma personer som är äldre än 100 år och har ett värde över 20 000 kronor
- utländska målningar som har funnits i Sverige i mer än 100 år och har ett värde över 50 000 kronor

#### Teckningar

- svenska teckningar, akvareller, gouacher och pasteller som är äldre än 100 år och har ett värde över 50 000 kronor
- porträtt som föreställer svenskar och andra i Sverige verksamma personer i form av teckningar, akvareller, gouacher och pasteller som är äldre än 100 år och har ett värde över 20 000 kronor, utländska teckningar, akvareller, gouacher och pasteller som har funnits i Sverige i mer än 100 år och har ett värde över 50 000 kronor

#### Originalgrafik m.m.

- svenska träsnitt och kopparstick som är framställda före år 1650, oavsett värde

### **Originalskulpturer m.m.**

- svenska originalskulpturer och repliker som är framställda enligt samma process som originalet, oavsett material som är äldre än 100 år och har ett värde över 50 000 kronor
- utländska originalskulpturer och repliker som är framställda enligt samma process som originalet, oavsett material som har funnits i Sverige i mer än 100 år och har ett värde över 50 000 kronor

### **Inkunabler eller manuskript m.m.**

- svenska inkunabler oavsett värde
- svenska handskrifter på pergament eller papper framställda före år 1650, oavsett värde
- svenska icke tryckta protokoll, brev, dagböcker, manuskript, noter, räkenskaper samt handritade kartor och ritningar som är äldre än 50 år och har ett värde över 2 000 kronor
- samlingar av utländska inkunabler och svenskt icke tryckt material som är äldre än 50 år och har ett värde över 50 000 kronor, för utländska föremål gäller detta om de funnits i Sverige i mer än 100 år

### **Böcker**

- svenska böcker tryckta före år 1600, oavsett värde
- övriga svenska böcker som är äldre än 100 år och har ett värde över 10 000 kronor
- utländska böcker som har funnits i Sverige i mer än 100 år och har ett värde över 10 000 kronor

### **Tryckta kartor**

- svenska tryckta kartor som är äldre än 100 år och har ett värde över 10 000 kronor
- utländska tryckta kartor som har funnits i Sverige i mer än 100 år och är värda mer än 10 000 kronor

### **Arkiv m.m.**

- svenska icke tryckta protokoll, brev, dagböcker, manuskript, noter, räkenskaper, handritade kartor och ritningar som är äldre än 50 år och har ett värde över 2 000 kronor

## Transportmedel

- svenska transportmedel som är äldre än 100 år och har ett värde över 50 000 kronor
- utländska transportmedel som har funnits i Sverige i mer än 100 år och har ett värde över 50 000 kronor

## Andra antikviteter

- svenska föremål av trä, ben, keramik, metall eller textil som är framställda före år 1650, oavsett värde
- svenska möbler, speglar och skrin som är framställda före år 1860, oavsett värde
- svenska dryckeskärl, seldon och textilredskap, som är av trä och har målad eller skuren dekor som är äldre än 100 år, oavsett värde
- svenska folkdräkter och broderad eller mönstervävd folklig textil, bonadsmåleri som är äldre än 100 år, oavsett värde
- svenska golvvur, väggur och bordsur som är äldre än 100 år, oavsett värde
- svenska signerade fajanser som är äldre än 100 år, oavsett värde
- svenska skjutvapen, blankvapen och skyddsvapen som är äldre än 100 år, oavsett värde
- svenska musikinstrument som är äldre än 100 år, oavsett värde
- svenska föremål av keramik, glas, porfyr, guld, silver eller brons med undantag av mynt och medaljer som är äldre än 100 år och har ett värde över 50 000 kronor
- svenska ljuskronor som är äldre än 100 år och har ett värde över 50 000 kronor
- svenska tapeter som är äldre än 100 år och har ett värde över 50 000 kronor
- svenska kakelugnar som är äldre än 100 år och har ett värde över 50 000 kronor
- svenska tekniska modeller och prototyper samt vetenskapliga instrument som är äldre än 50 år och har ett värde över 2 000 kronor
- utländska möbler, speglar, skrin som har funnits i Sverige i mer än 100 år och har ett värde över 50 000 kronor
- utländska golvvur, väggur, bordsur som har funnits i Sverige i mer än 100 år och har ett värde över 50 000 kronor

- utländska musikinstrument som har funnits i Sverige i mer än 100 år och har ett värde över 50 000 kronor
- utländska skjutvapen, blankvapen och skyddsvapen som har funnits i Sverige i mer än 100 år och har ett värde över 50 000 kronor
- utländska föremål av keramik, glas, elfenben, guld, silver eller brons med undantag av mynt och medaljer som har funnits i Sverige i mer än 100 år och har ett värde över 50 000 kronor
- utländska ljuskronor som har funnits i Sverige i mer än 100 år och har ett värde över 50 000 kronor
- utländska tapeter som har funnits i Sverige i mer än 100 år och har ett värde över 50 000 kronor

### **Svenska samiska kulturföremål**

- som är äldre än 50 år och har ett värde över 2 000 kronor

## FÖREMÅL FÖR VILKA EXPORTTILLSTÅND SKALL SÖKAS

### Exporttillstånd krävs för:

- Arkeologiska föremål oavsett värde
- Målningar som har ett värde över 150 000 euro
- Teckningar som har ett värde över 30 000 euro
- Originalgrafik m.m. som har ett värde över 15 000 euro
- Originalskulpturer m.m. som har ett värde över 50 000 euro
- Inkunabler eller manuskript m.m. oavsett värde
- Böcker som har ett värde över 50 000 euro
- Tryckta kartor som har ett värde över 15 000 euro
- Arkiv m.m. oavsett värde
- Transportmedel som har ett värde över 50 000 euro
- Andra antikviteter som har ett värde över 50 000 euro

### Exporttillstånd krävs också om man skall föra ut följande föremål ur EU:

- Föremål som utgör en integrerad del av söndertagna konstnärliga, historiska eller religiösa minnesmärken som är äldre än 100 år, oavsett värde
- Mosaiker som har ett värde över 15 000 euro
- Fotografier, film och negativ av dessa som har ett värde över 15 000 euro
- Samlingar och föremål från zoologiska, botaniska, mineralogiska eller anatomiska samlingar, samt samlingar av historiskt, paleontologiskt, etnografiskt eller numismatiskt intresse som har ett värde över 50 000 euro (Riksantikvarieämbetet 2000).

# Bilaga 3

## Blankett för ansökan om utförel

<p><b>Ansökan om TILLSTÅND TILL UTFÖRSEL AV ÄLDRE KULTURFÖREMÅL</b></p> <p>Löpnr</p>	<p>Råd dnr</p>	<p>Tillståndsmyndighetens dnr</p>
<p><b>ANSÖKAN</b> Datum</p> <p>(ifylles av sökanden)</p> <p>Till ansökan skall fogas två fotografier av föremålet.</p>	<p>Namn och postadress</p>	
<p>Föremål</p>		
<p>Uppgifter om föremålet och övriga omständigheter som sökanden önskar åberopa</p>		
<p>Underskrift (firma och namnteckning av behörig firmatecknare)</p>	<p>Namnförtydligande</p> <p>Telefon (riktnr och abonnentnr)</p>	
<p><b>BESLUT</b> Datum 20__ __ __</p> <p>meddelar härmed tillstånd till utförel enligt ansökan av här angivna och avbildade föremål</p> <p>Underskrift</p> <p>Namnförtydligande</p>	<p>Plats för fotografi</p> <p>10 × 14 cm</p> <p>Fotografiet anbringas av myndigheten</p>	
<p><b>UTFÖRSEL</b></p> <p>Varan utförd (Tullmyndighetens stämpel och underskrift)</p>		

2007-04 KcB 365/1004

## Bilaga 4

## Blankett för ansökan om export\*

EUROPEISKA GEMENSKAPEN		KULTURFÖREMÅL	
ANSÖKAN	<b>1</b>	1. Sökande (namn och adress) <input type="checkbox"/>	2. Exportlicens Nr  Giltig till: _____
		3. Mottagare (mottagaradress och -land)	4 <input type="checkbox"/> DEFINITIV <input type="checkbox"/> TILLFÄLLIG Tidsfrist för återimport _____
		6. Sökandens representant (namn och adress)	5. Utfärdande myndighet (namn, adress och medlemsstat)
		7. Föremålets eller föremålens ägare (namn och adress)	8. Beskrivning enligt bilagan till förordning (EG) nr 116/2009 Kategori eller kategorier av kulturföremål
	<b>1</b>		
9. Beskrivning av kulturföremålet eller kulturföremålen		10. KN-nummer	11. Antal/kvantitet
			12. Värde i nationell valuta
<small>(Om detta utrymme är otillräckligt kan ni fortsätta på en eller flera kompletterande sidor, var och en upprädd i tre exemplar, som innehåller upplysningarna i fälten 9-20)</small>			
13 Syfte för export av kulturföremålet eller kulturföremålen/Licens erfordras av följande skäl			
Identifikationskriterier			
14. Titel eller ämne			
15. Mått	16. Datering	17. Andra kännetecken	
18. Bifogade handlingar/särskilda kännetecken för identifikation av föremål		19. Upphovsman, epok, ateljé/verkstad eller stil	
<input type="checkbox"/> Fotografi (i färg)	<input type="checkbox"/> Bibliografi		
<input type="checkbox"/> Förteckning	<input type="checkbox"/> Katalog		
<input type="checkbox"/> Förseglingar/plomberingar	<input type="checkbox"/> Handling som utvisar föremålets värde	20 Material eller framställningsteknik	
21. Ansökan Jag ansöker härmed om exportlicens för det kulturföremål som beskrivs ovan och försäkrar att alla upplysningar i denna ansökan och i bevishandlingarna är korrekta		22. Den utfärdande myndighetens underskrift - stämpel	
Ort och datum: _____		Ort och datum: _____	
Underskrift: _____ Den undertecknandes titel och namn			

\* Krav på exporttillstånd infördes i och med Sveriges EU-medlemskap år 1995.







Skåpet och lampetten på omslaget är exempel på föremål som kräver utförseltillstånd. Sedan 1927 regleras utförsel av äldre kulturföremål i lag. Tillståndsansökningarna tenderar att minska. Brå har studerat utförselregleringen i syfte att ge förslag för att öka ansökningarna.

Utifrån intervjuer med handläggare på tillståndsmyndigheter, antikhandlare, auktionshus och transportörer föreslås att myndigheterna bör öka informationen om reglerna. Även samverkan mellan ovanstående aktörer behöver öka om ansökningarna ska bli fler.

**brå**

**Brottsförebyggande rådet/National Council for Crime Prevention**

BOX 1386/TEGNÉRGATAN 23, SE-111 93 STOCKHOLM, SWEDEN

TELEFON +46 (0)8 401 87 00 • FAX +46 (0)8 411 90 75 • E-POST INFO@BRA.SE • WWW.BRA.SE

ISBN 978-91-86027-94-0 ISSN 1100-6676 URN: NBN: SE: BRA-480