

Immunitet för utställningsföremål



viewing platform >



BETÄNKANDE AV
UTREDNINGEN OM
SKYDD MOT PROCESSUELLA ÅTGÄRDER
FÖR INLÅNADE KULTURFÖREMÅL



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2021:28

Immunitet för utställningsföremål

*Betänkande av Utredningen om
skydd mot processuella åtgärder för inlånade kulturföremål*

Stockholm 2021



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2021:28

SOU och Ds finns på regeringen.se under Rättsliga dokument.

Svara på remiss – hur och varför

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).

Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på regeringen.se/remisser.

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2021

ISBN 978-91-525-0081-1

ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Kulturdepartementet

Regeringen beslutade den 19 september 2019 att ge en särskild utredare i uppdrag att föreslå en lag om ett processuellt skydd för inlånade kulturföremål (dir. 2019:61).

Regeringen förordnade den 6 april 2020 dåvarande lagmannen Mikael Mellqvist som särskild utredare. Den 3 september 2020 förordnades som experter i utredningen docenten och specialrådgivaren i folkrätt Ola Engdahl, polisintendenten Maria Ellior, överintendenten Susanna Pettersson, rättssakkunniga Linnéa Sundqvist Kahles och överantikvarien Knut Weibull.

Som sekreterare anställdes den 1 juni 2020 hovrättsassessorn Lina Molin.

Regeringen beslutade den 3 september 2020 om tilläggsdirektiv till utredningen (dir. 2020:107). Genom tilläggsdirektivet förlängdes utredningstiden.

Härmed överlämnas utredningens betänkande ”Immunitet för utställningsföremål” (SOU 2021:28). Utredningens uppdrag är härigenom slutfört.

Visby i april 2021

Mikael Mellqvist

/Lina Molin

Innehåll

Sammanfattning	9
Summary	11
1 Författningsförslag	13
1.1 Förslag till lag (2022:xx) om immunitet för utställningsföremål.....	13
1.2 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).....	16
1.3 Förslag till förordning (2022:xx) om immunitet för utställningsföremål	17
2 Uppdraget och dess genomförande	19
2.1 Utredningens uppdrag.....	19
2.2 Uppdragets genomförande.....	20
2.3 Betänkandets disposition och innehåll	21
3 Processuella ianspråktaganden av egendom	23
3.1 Allmänna utgångspunkter	23
3.2 Nationell rätt.....	25
3.2.1 Civilprocessuella förfaranden	25
3.2.2 Straffprocessuella förfaranden	31
3.2.3 Utsökningsrättsliga förfaranden.....	36
3.2.4 Andra rättsliga förfaranden vid allmän domstol	38
3.2.5 Förvaltningsrättsliga förfaranden	41

3.3	Internationell rätt och internationella samarbeten.....	42
3.3.1	Utländska exekutionstitlar	42
3.3.2	Internationella civilprocessuella förfaranden	43
3.3.3	Internationella straffprocessuella förfaranden	49
3.3.4	Internationella offentlighetsrättsliga avgöranden	56
3.4	Sammanfattning.....	57
4	Statsimmunitet avseende kulturföremål	59
4.1	Sedvanerätt och traktater	59
4.2	Internationell sedvanerätt i fråga om statsimmunitet	60
4.3	Internationell sedvanerätt särskilt avseende inlämnade kulturföremål.....	62
4.4	FN-konventionen om immunitet för stater och deras egendom	64
4.4.1	Allmänt om konventionen	64
4.4.2	Immunitet mot domsrätt.....	66
4.4.3	Immunitet mot tvångsåtgärder	68
4.5	Statsimmunitet i svensk rättspraxis	70
4.6	Den processuella betydelsen av statsimmunitet vid svensk domstol eller annan myndighet	72
4.7	Sammanfattning.....	74
5	Kulturföremål som olagligt förs in eller ut ur ett land.....	77
5.1	Hinder mot ut- och införsel	77
5.2	Återlämnande av kulturföremål inom EU/EES	79
5.3	Återlämnande av kulturföremål enligt Unidroit-konventionen	80
5.4	Import av kulturföremål enligt EU-förordningen (2019/880) om införsel och import av kulturföremål.....	82
5.5	Sammanfattning.....	83

6	Internationell utblick	85
6.1	Det internationella arbetet	85
6.2	Finland.....	88
6.3	Belgien	90
6.4	Frankrike	91
6.5	Storbritannien	92
6.6	Tyskland	95
6.7	Ungern.....	96
6.8	Österrike	97
6.9	USA	97
6.10	Sammanfattning	99
7	Överväganden	101
7.1	Att ställa ut eller att ställa in – det är frågan	101
7.2	Finns det något hinder mot att uppfylla uppdraget?	107
7.3	Allmänt om innehållet i och utformningen av en reglering ...	116
7.3.1	En särskild lag behövs	116
7.3.2	Såväl stats- som privatägda föremål ska kunna skyddas.....	117
7.3.3	Immunitet enligt lagen ska avse utställningsföremål	118
7.3.4	Föremålet ska visas på en offentlig utställning....	123
7.3.5	Vad avses med lån?	126
7.3.6	Vad avses med processuella åtgärder och skydd mot sådana åtgärder?	127
7.4	Prövningen och prövningsmyndighet	137
7.4.1	Vem kan ansöka om skydd?.....	137
7.4.2	Vad ska framgå av en ansökan?.....	138
7.4.3	Prövningsmyndighet och det formella förfarandet...	145
7.4.4	Sekretess för vissa uppgifter i låneavtalet.....	147
7.4.5	Prövningens innehåll	150
7.4.6	Beslutet om immunitet.....	153

8	Förslagets konsekvenser	157
8.1	Allmänna utgångspunkter.....	157
8.2	Ekonomiska konsekvenser.....	158
8.2.1	Offentligfinansiella konsekvenser.....	158
8.2.2	Samhällsekonomiska konsekvenser	159
8.3	Övriga konsekvenser.....	160
8.3.1	Konsekvenser för brottsutredande myndigheter.....	160
8.3.2	Konsekvenser för EU-rätten.....	160
8.3.3	Konsekvenser för företag	161
8.3.4	Konsekvenser för den personliga integriteten	162
8.3.5	Konsekvenser ur ett jämställdhetsperspektiv och för integrationen	162
8.4	Ikraftträdande.....	162
9	Författningskommentar	163
9.1	Förslaget till lag (2022:xx) om immunitet för utställningsföremål	163
9.2	Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)	179
9.3	Förslaget till en förordning (2022:xx) om immunitet för utställningsföremål	180
	Särskilt yttrande.....	183
	Referenser.....	185
	Bilagor	
Bilaga 1	Kommittédirektiv 2019:61.....	189
Bilaga 2	Kommittédirektiv 2020:107.....	195
Bilaga 3	Aktörer som utredningen har haft kontakt med.....	197

Sammanfattning

Utredningen har haft i uppdrag att föreslå en lag som ger till Sverige från utlandet tillfälligt inlånade kulturföremål ett skydd mot processuella åtgärder under den tid föremålet finns i Sverige för att ställas ut på en utställning. Ambitionen har varit att utforma en lag med ett vidsträckt tillämpningsområde för att därigenom uppfylla det uttalade syftet med en skyddslag, dvs. att främja det internationella kulturutbytet.

Lagen använder benämningen immunitet för att belysa att lagen är avsedd att ge ett omfattande skydd mot alla rättsliga förfaranden i Sverige och mot alla former av beslut och ianspråktaganden inom ramen för ett sådant förfarande. I praktiken innebär ett beslut om immunitet t.ex. hinder mot att ett föremål tas i beslag eller förvar, förklaras förverkat eller blir utmätt. Men även inledandet av en rättegång om bättre rätt till utställningsföremålet – som innebär ett indirekt ianspråktagande av föremålet – hindras på grund av immuniteten.

För att omfatta alla slags föremål som kan vara av intresse att ställa ut vid en utställning, och förhindra tillämpningsproblem, använder lagen benämningen utställningsföremål. Det avgörande för om ett föremål omfattas av begreppet utställningsföremål är inte dess egenskaper i och för sig, utan sättet föremålet är avsett att användas.

Endast de föremål som tillfälligt lånas in för att ställas ut på en offentlig utställning skyddas av lagen. Föremål som lånas in för att bjudas ut till försäljning eller för att på något annat motsvarande sätt användas i ett kommersiellt syfte omfattas inte av lagens tillämpningsområde.

Ett utställningsföremål ska vara hemmahörande, dvs. stadigvarande placerat, utanför Sverige. Föremålet kan ägas eller förfogas över av en offentlig institution eller privat aktör. På motsvarande sätt kan den svenska utställningsarrangören (inlånaren) både vara en aktör

inom det allmänna museiväsendet eller en privat aktör. Det saknar således betydelse i vilken juridisk form ut- respektive inlånaren bedriver sin verksamhet eller hur den finansieras.

Det är föremålet som är bärare av immuniteten. För att få ett immunitetsskydd krävs ett särskilt tidsbestämt beslut. När frågan uppkommer har utställningsarrangören möjlighet att ansöka om immunitet. Av en ansökan ska framgå ett flertal uppgifter om föremålet, utställningsarrangören, utlånaren och utställningen. Bland annat ska det finnas uppgifter om utlånaren och dennes rätt till föremålet och uppgifter för identifiering av föremålet, t.ex. föremålets proveniens.

Lagen ställer upp ett antal omständigheter som utgör hinder mot att meddela ett beslut om immunitet. Så är fallet om de ovan nämnda förutsättningarna inte är uppfyllda. Framkommer det därutöver omständigheter som ger skäl att anta att utlånaren inte har rätt att genom utlåningen förfoga över utställningsföremålet, t.ex. att det åtkommit genom en brottslig eller annars otillbörlig handling, ska ett beslut om immunitet inte meddelas. Om syftet med inlånet är att sälja eller saluföra föremålet utgör ett sådant kommersiellt syfte hinder mot att bevilja föremålet immunitet. Ett beslut får inte heller meddelas om det skulle strida mot ett internationellt åtagande som är bindande för Sverige eller mot Europeiska unionens lagstiftning eller är uppenbart oförenligt med lagens syfte.

Ett beslut om immunitet ska bl.a. ange immunitetstiden som inte ska bestämmas längre än nödvändigt – skyddet ska ha en temporär karaktär. Som längst kan tiden bestämmas till 18 månader. Det är dock inget som hindrar att samma föremål ges ett förnyat skydd efter en ny ansökan.

Utredningen föreslår att regeringen bestämmer vilken myndighet som ska handlägga och besluta i ärenden enligt lagen och gör bedömningen att Riksantikvarieämbetet är lämplig för uppdraget.

Lagen föreslås börja gälla den 1 juni 2022.

Summary

The Inquiry was instructed to propose an Act that provides cultural objects on loan from abroad that are temporarily in Sweden with protection from procedural measures while the objects are in Sweden for display at an exhibition. The ambition has been to draft an Act with a broad scope of application so as to fulfil the explicit purpose of a protective act – namely, to promote international cultural exchange.

The Act uses the term ‘immunity’ to clarify that the intent is to provide comprehensive protection from all legal proceedings in Sweden, and all forms of decisions and claims within the framework of such proceedings. In practice, a decision on immunity prevents an object from being seized, confiscated, forfeited or impounded. But even the initiation of legal proceedings on superior rights to the exhibition object is prevented by immunity.

To include all types of objects that may be of interest to display at an exhibition and to prevent problems with application, the Act uses the term ‘exhibition object’. The decisive factor in determining whether an object is covered by the term ‘exhibition object’ is not its attributes as such, but rather the object’s intended use.

Only objects temporarily on loan for display in a public exhibition are protected by the Act. Objects on loan to be offered for sale or in some similar way used for a predominantly commercial purpose are not covered by the Act’s scope of application.

An exhibition object must be permanently placed outside of Sweden. The object may be owned by, or be in the possession of, a foreign or Swedish public institution or private actor. Similarly, the Swedish exhibition organiser may be an actor in the public museum system or a private actor. Accordingly, the legal form in which the lender and borrower conduct their activities, or how they are financed, is immaterial.

It is the object that is protected by immunity. A special fixed-term decision is required to be granted immunity protection. When the issue arises, the exhibition organiser has the opportunity to apply for immunity. An application is to specify a number of details about the object, the exhibition organiser, the lender and the exhibition. These details are to include information about the lender and their right to the object, and information for identifying the object.

The Act lists a number of circumstances that preclude issuing a decision on immunity. Such is the case if the abovementioned conditions are not met. Should circumstances emerge in connection with the loan that indicate that the lender does not have the right to possess the exhibition object (e.g. it was acquired through a criminal or other improper act), no decision on immunity may be issued. If the purpose of the loan is to sell or market the object, such a commercial purpose would preclude granting immunity for the object. In addition, a decision may not be issued if it would violate an international commitment that is binding for Sweden or European Union law, or is otherwise clearly incompatible with the purpose of the Act.

A decision on immunity must specify how long the immunity is to apply, which must not be longer than necessary – the protection must be of a temporary nature. The maximum amount of time that may be set is 18 months. However, nothing prevents granting the same object renewed protection following a new application.

The Inquiry proposes that the Government decide which public authority will process and take decisions on cases under the Act. However, the Inquiry considers that the Swedish National Heritage Board is suitable for this assignment.

It is proposed that the Act enter into force on 1 June 2022.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag (2022:xx) om immunitet för utställningsföremål

Enligt riksdagens beslut föreskrivs följande.

Lagens syfte och tillämpningsområde

1 § I syfte att främja det internationella kulturutbytet finns i denna lag bestämmelser om rättslig immunitet för utställningsföremål.

Med utställningsföremål avses ett i utlandet hemmahörande föremål som tillfälligt lånas in till Sverige för att göras tillgängligt vid en offentlig utställning.

Prövningsmyndighet

2 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan efter ansökan meddela beslut om immunitet för ett utställningsföremål.

Ansökan om immunitet

3 § En offentlig eller privat utställningsarrangör kan ansöka om immunitet enligt denna lag.

4 § Ansökan ska innehålla uppgifter om

1. sökanden och utlånanen,
2. utställningsföremålet som möjliggör identifiering av det,
3. utlånanens rätt att genom utlåningen förfoga över utställningsföremålet,
4. tid och plats för utställningen,

5. den tid under vilken immunitet begärs,
6. det land varifrån utställningsföremålet förs ut kräver tillstånd för utförsel och om det krävs tillstånd för införsel till Sverige,
7. innehållet i låneavtalet, och
8. de omständigheter i övrigt som kan vara av betydelse för prövningen av ansökan.

Sökanden ska, när låneavtalet mellan sökanden och utlånanaren ingåtts skriftligen, ge in en kopia av det. Om något avtal ännu inte har ingåtts vid tidpunkten för ansökans ingivande ska sökanden ge in ett utkast till avtal eller motsvarande.

Sökanden ska ge in underlag som styrker lämnade uppgifter.

Hinder mot ett beslut om immunitet

5 § Ett beslut om immunitet får inte meddelas om det finns skäl att anta att

1. sökanden inte är utställningsarrangör,
2. avsikten inte är att ställa ut föremålet vid en offentlig utställning,
3. inlånet inte är avsett att vara endast tillfälligt,
4. föremålet inte är tillfredsställande identifierat,
5. utlånanaren inte har rätt att genom utlåningen förfoga över utställningsföremålet,
6. utställningsföremålet bjuds ut till försäljning i Sverige eller används i kommersiellt syfte på något annat motsvarande sätt,
7. ett beslut skulle strida mot ett internationellt åtagande som är bindande för Sverige eller mot Europeiska unionens lagstiftning, eller
8. ett beslut är uppenbart oförenligt med denna lags syfte.

Beslut om immunitet

6 § Ett beslut om immunitet ska innehålla uppgifter om

1. sökanden och utlånanaren,
2. utställningsföremålet som möjliggör identifiering av det, och
3. den tid beslutet om immunitet ska gälla.

Ett beslut om immunitet kan meddelas för högst 18 månader.

Verkan av ett beslut om immunitet

7 § Ett beslut om immunitet enligt denna lag innebär att ett utställningsföremål under giltighetstiden inte får ianspråkta i ett rättsligt förfarande i Sverige.

Om en utställningsarrangör förlorar besittningen till utställningsföremålet får rättsliga åtgärder, utan hinder av vad som föreskrivs i första stycket, vidtas för att återställa besittningen.

Överklagande

8 § Beslut enligt denna lag får inte överklagas.

Denna lag träder i kraft den 1 juni 2022.

1.2 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

Härigenom föreskrivs i fråga om offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

dels att 40 kap. 8 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf 40 kap. 7 d § och närmst före paragrafen en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

40 kap.

Ärenden om immunitet för utställningsföremål

7 d §

Sekretess gäller för uppgift om enskildas ekonomiska förhållanden som framgår av avtal som ges in till handläggande myndighet enligt 4 § andra stycket lagen (2022:xx) om immunitet för utställningsföremål, om det kan antas att den enskilde lider skada eller men om uppgiften röjs.

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst tjugo år.

8 §

Den tystnadsplikt som följer av 1, 2, 4 och 5 §§ inskränker rätten enligt 1 kap. 1 och 7 §§ tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 1 och 10 §§ yttrandefrihetsgrundlagen att meddela och offentliggöra uppgifter.

Den tystnadsplikt som följer av 1, 2, 4, 5 och 7 d §§ inskränker rätten enligt 1 kap. 1 och 7 §§ tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 1 och 10 §§ yttrandefrihetsgrundlagen att meddela och offentliggöra uppgifter.

Denna lag träder i kraft den 1 juni 2022.

1.3 Förslag till förordning (2022:xx) om immunitet för utställningsföremål

Härigenom föreskrivs följande.

1 § Riksantikvarieämbetet ska pröva ansökningar enligt lagen (2022:xx) om immunitet för utställningsföremål.

2 § Riksantikvarieämbetet får meddela sådana föreskrifter som behövs för verkställigheten av lagen (2022:XXX) om immunitet för utställningsföremål.

Denna förordning träder i kraft den 1 juni 2022.

2 Uppdraget och dess genomförande

2.1 Utredningens uppdrag

Utredningen ska enligt kommittédirektiven Skydd mot processuella åtgärder för inlånade kulturföremål (dir. 2019:61) lämna förslag på en ny lag som ger möjlighet att genom ett särskilt beslut skydda föremål som lånas in från utlandet för att ställas ut på en utställning i Sverige från processuella åtgärder. Utredningen ska analysera om lagen ska omfatta både statsägda och privatägda föremål och även vilka institutioners inlån som lagen ska vara tillämplig på, det vill säga om såväl aktörer som är en del av det allmänna museiväsendet som privata aktörer kan omfattas av skyddet eller enbart den förra kategorien. Utredningen ska även undersöka och beakta hur lagförslaget förhåller sig till Sveriges internationella åtaganden, inklusive EU-rätten och internationellt rättsligt samarbete.

Vidare ska utredningen föreslå en ordning för hur ärenden om skydd mot processuella åtgärder ska hanteras och även i övrigt lämna nödvändiga författningsförslag. Vid lagens utformning ska utredningen särskilt analysera och bedöma om det inför ett beslut om skydd mot processuella åtgärder bör uppställas krav på att ägandeförhållandet är utrett eller andra krav avseende dokumentation av föremålets proveniens.

Andra länder har valt att hantera problematiken på olika sätt. Inom ramen för uppdraget ska utredningen göra en internationell utblick och redogöra för hur ett antal länder har valt att hantera frågan om skydd mot processuella åtgärder för föremål som lånats in från andra länder. Direktiven pekar särskilt ut lagstiftningen i Finland som viktig att studera.

Sammanfattningsvis ska utredningen lämna förslag till en ny lag som ger möjlighet att skydda kulturföremål som lånas in från utlandet för att ställas ut i Sverige och i övrigt lämna nödvändiga författningsförslag. Genom tilläggsdirektiv den 3 september 2020 förlängdes utredningstiden till den 30 april 2021 (dir. 2020:107). Direktiven finns fogade till betänkandet som bilagorna 1 och 2.

2.2 Uppdragets genomförande

Arbetet har pågått sedan april 2020 och bedrivits i samarbete med de förordnande experterna.

Utredningen har hållit ett fysiskt sammanträde och två digitala samt därutöver haft löpande kontakt med hela eller delar av expertgruppen.

Utredaren och sekreteraren har i enlighet med direktiven haft samråd med Kronofogdemyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Riksantikvarieämbetet och Åklagarmyndigheten. Samråd har skett genom digitala möten och skriftväxling där diskussioner förts kring uppdraget och utformningen av en nationell immunitetslag. Utredningen har även haft i uppdrag att samråda med Polismyndigheten. Företrädare för Polismyndigheten har funnits representerad i expertgruppen och myndigheten har därigenom haft möjlighet att lämna sina synpunkter under uppdragets genomförande och på slutprodukten.

Utredningen har träffat representanter från ett antal museer och andra kulturinstitutioner. Mötena har huvudsakligen genomförts digitalt. De institutioner som utredningen har haft kontakt med har varit både privata aktörer och institutioner på statlig, regional och kommunal nivå. Bland de museer utredningen har haft kontakt med kan nämnas Nationalmuseum, Millesgården, Moderna museet i Stockholm och Malmö, Malmö konsthall, Malmö museer och Stiftelsen Prins Eugens Waldemarsudde.

Samråd har även genomförts med organisationen Sveriges museer. Sveriges museer har bistått utredningen genom att skicka ut en förfrågan till dess medlemmar och däri efterfrågat erfarenheter av frågan om immunitet och synpunkter på en kommande lagstiftning.

För att genomföra den internationella utblicken har utredningen inhämtat uppgifter om hur andra länder har hanterat frågan om immunitet för inlånade kulturföremål. Utredningen har valt att särskilt

fokusera på rättsläget i Belgien, Finland, Frankrike, Storbritannien, Tyskland, Ungern, USA och Österrike. För att få fördjupade kunskaper i skilda länders syn på ett processuellt skydd har utredningen haft kontakt med flera av Sveriges kulturråd (nuvarande och ett tidigare) och med hjälp av dessa kontakter har utredningen inhämtat information från exempelvis tyska och brittiska myndigheter.

Genom den europeiska organisationen NEMO (Network of European Museum Organisations) har utredningen knutit kontakter med ett flertal museer i Europa. Därigenom har utredningen fått information om respektive land har nationell lagstiftning avseende immunitet för kulturföremål och hur en sådan lag i så fall är utformad och tillämpas.

Som nämnts tidigare pekar direktiven ut Finland och den finländska lagstiftningen som särskilt relevant att studera för utredningen och det svenska lagstiftningsärendet. Utredningen har initialt haft för avsikt att besöka Finland och inhämta erfarenheter på plats av tillämpningen av den finländska lagen från myndigheter och olika musei-institutioner. På grund av rådande pandemi har utredningen i stället inhämtat den önskade kunskapen genom digitala möten. Inom ramen för uppgiftsinhämtningen har utredningen därför haft möten med representanter för finländska Undervisnings- och kulturministeriet och Finlands Nationalgalleri.

2.3 Betänkandets disposition och innehåll

Betänkandet är indelat i ett flertal kapitel med underavsnitt. Efter kapitlet som innehåller utredningens författningsförslag och aktuellt kapitel som beskriver uppdraget och dess genomförande, följer ett deskriptivt kapitel som redogör för den nationella och internationella lagstiftning som skulle kunna innebära att ett inlånat kulturföremål blir föremål för ett processuellt ianspråktagande här i landet.

Därefter följer i 4 kapitlet en folkrättslig redogörelse som beskriver statsimmunitet avseende kulturföremål och 5 kapitlet som rör kulturföremål som olagligen förs in eller ut ur ett land eller har stulits.

6 kapitlet innehåller en internationell utblick där utredningen redogör för ett antal länders lagstiftning på området.

Efter dessa mer deskriptivt betonade kapitel följer i 7 kapitlet utredningens överväganden och i 8 kapitlet en beskrivning av förslagens konsekvenser.

Betänkandet avslutas med en författningskommentar i 9 kapitlet.

Till betänkandet har fogats direktiven, en förteckning över de aktörer som utredningen haft kontakt med och en referenslista.

Till betänkandet är också fogat ett särskilt yttrande av experten, docenten Ola Engdahl.

3 Processuella anspråktaganden av egendom

3.1 Allmänna utgångspunkter

Om någon anser sig ha ett anspråk av något slag mot någon annan, till exempel på betalning, kan man söka rättsskydd genom att inleda en rättegång vid domstol eller i vissa fall ett summariskt förfarande hos Kronofogdemyndigheten. Dessa förfaranden kan mynna ut i ett avgörande (dom, beslut eller utslag) som utgör en exekutionstitel, dvs. något som kan ligga till grund för tvångsmässig verkställighet. Inom ramen för en rättegång kan det också under förfarandets gång beslutas om tillfälliga åtgärder som innebär att viss egendom tas i anspråk (kvarstad eller annan säkerhetsåtgärd).

När det gäller talan om ansvar för brott förs sådan talan företrädesvis av en åklagare. Under vissa förutsättningar kan även målsäganden (brottsoffret) i eget namn föra ansvarstalan. I samband med en ansvarstalan kan det förekomma att det förs talan om s.k. särskild rättsverkan. Det sistnämnda kan röra till exempel förverkande av egendom. I anledning av brott kan det också föras talan om skadestånd till målsäganden. Även brottmålsförfarandet kan mynna ut i en dom eller beslut som utgör en exekutionstitel som kan användas för att ta egendom i anspråk. Inom ramen för en brottsutredning – förundersökningen – kan olika straffprocessuella tvångsåtgärder förekomma. Det kan innebära att egendom, i vart fall temporärt, tas i beslag med mera.

Verkställighet av domar och vissa andra myndighetsbeslut, som inte är straffrättsliga påföljder, sker genom Kronofogdemyndighetens försorg och handläggs i huvudsak enligt utsökningsbalken. Den vanligaste formen av verkställighetsåtgärd är utmätning vilket innebär att egendom tas i anspråk för att genom försäljning omvandlas till likvida medel som kan delas ut till fordringsägaren (borgenären).

Utöver vad som redan nämnts kan det inom ramen för andra förfaranden vid domstol eller hos en myndighet förekomma att egendom tas i anspråk på olika sätt. Det kan ske genom slutliga avgöranden, men också i form av provisoriska åtgärder innan ett mål eller ärende slutligt avgörs. Sådana provisoriska åtgärder brukar benämnas säkerhets- eller tvångsåtgärder.

När det här talas om egendom avses fast och lös egendom. Fast egendom är jord, indelad i fastigheter (1 kap. 1 § jordabalken), dvs. ett på visst sätt avgränsat område på marken. Till en fastighet kan höras byggnader, stängsel och andra anläggningar, s.k. fastighetstillbehör, för stadigvarande bruk (2 kap. 1 § jordabalken). All egendom som inte är fast egendom är lös egendom. En dominerande kategori av lös egendom är lösa saker (lösöre med en äldre benämning). All egendom kan bli föremål för tvångsmässiga ianspråktaganden av olika slag vilket innebär att den som normalt har rätt och möjlighet att rättsligt och praktiskt förfoga över egendomen blir fråntagen dessa möjligheter; tillfälligt eller permanent.

Även om det inte har meddelats något beslut som innefattar ett tvångsmässigt ianspråktagande utgör det förhållandet att viss egendom är föremål för ett rättsligt förfarande oftast att egendomen är berörd på ett sätt som innebär att den fria förfoganderätten över den, i någon bemärkelse, är inskränkt. Man kan i någon mån uttrycka det som att det då är frågan om ett indirekt ianspråktagande.

Från dessa generella utgångspunkter kan det göras särskilda undantag, som innebär att viss egendom kan vara fredad (immun) mot rättsliga tvångsåtgärder av olika slag. För det krävs normalt att undantag görs i lag.

En särskild form av tvångsmässigt omhändertagande av egendom utgör konkursförfarandet. Inom ramen för det förfarandet tas i princip all konkursgäldenärens utmättningsbara egendom i anspråk och förvaltas av en konkursförvaltare som företrädare för ett konkursbo (en egen juridisk person). Detta ianspråktagande sker direkt när gäldenärens försätts i konkurs.

I detta kapitel redovisas fortsättningsvis översiktligt de rättsliga regleringar som kan innebära att egendom på ett eller annat sätt kan bli tvångsmässigt ianspråktaget. Sådana regleringar finns på nationell nivå, dvs. svensk lag eller annan inhemsk reglering, men också i form av EU-rättsliga instrument och andra mellanstatliga överenskommelser, t.ex. konventioner inom olika områden.

3.2 Nationell rätt

3.2.1 Civilprocessuella förfaranden

Dom och beslut

En civilprocess kan mynna ut i en dom som vid behov kan verkställas tvångsvis. Inom ramen för en civilrättslig process kan kändanden (den som initierar en rättegång), för att säkerställa framtida verkställighet av ett avgörande, begära att domstolen beslutar om någon form av säkerhetsåtgärd. De bestämmelser som reglerar möjligheterna till kvarstad och andra säkerhetsåtgärder finns i 15 kap. rättegångsbalken. Ett beslut om kvarstad ger kändanden bättre möjligheter att slutgiltigt få ersättning för sitt krav på svaranden. Det brukar ibland benämnas som att kändanden ges ett provisoriskt rättsskydd i avvaktan på ett slutligt avgörande av en tvist.

Fastställelse- och fullgörelsetalan

Någon (kändanden) kan väcka talan mot någon annan (svaranden) genom att ansöka om stämning. Om en sådan ansökan uppfyller vissa formella krav utfärdar normalt tingsrätten som första instans stämning på den utpekade svaranden. Talan kan vara formulerad som en fullgörelse- eller fastställsetalan. Med en fullgörelsetalan avses att det begärs att svaranden ska fullgöra något, oftast betala en viss summa pengar (13 kap. 1 § rättegångsbalken). Med fastställsetalan avses att det begärs att domstolen ska fastställa att ett visst rättsförhållande består eller inte består, till exempel vem av två ”konkurrenter” som är ägare (har bäst rätt) till viss bestämd egendom (13 kap. 2 § rättegångsbalken).

En civilprocess, oavsett om det förs en fullgörelse- eller fastställsetalan, kan i princip direkt eller indirekt beröra egendom av vilket slag som helst. Det förhållandet att en sådan process inleds inverkar i och för sig inte direkt på möjligheterna att förfoga över tvisteföremålet. Men indirekt innebär en sådan process att det kan råda osäkerhet om vem som kan ha förfoganderätten över viss egendom och att rätten och möjligheterna till ett förfogande därmed är begränsat på något sätt. Ibland brukar man uttrycka det som att egendomen i fråga är ”belastad” av en pågående process, även om det

inte har beslutats om någon form av säkerhetsåtgärd. Det gäller också i det fall en fullgörelsetalan inte går ut på något annat än att svaranden ska betala ett visst belopp i pengar. Vid bifall till en sådan talan utgör svarandens samlade egendom exekutionsunderlag, vilket innebär att föremål ingående i denna samlade egendom kan sägas vara, på ett indirekt sätt, berörd av processen.

Kvarstad och andra säkerhetsåtgärder

Kvarstad och andra säkerhetsåtgärder regleras i 15 kap. rättegångsbalken. Om käranden kan visa sannolika skäl för sin fordran, som är eller kan antas bli föremål för rättegång eller annan liknande ordning, och det skäligen kan befaras att svaranden genom att avvika, skaffa undan egendom eller förfara på annat sätt för att undandra sig att betala skulden, får domstolen besluta om kvarstad på så mycket av motpartens egendom att fordringen kan antas bli täckt vid utmätning (15 kap. 1 § rättegångsbalken). Betalningsanspråket ska ha uppstått innan ett beslut om kvarstad meddelas och vara förfallet, eller förfalla till betalning, innan tingsrätten meddelar dom.

Kvarstad blir aktuellt främst i samband med att det förs en fullgörelsetalan, men i rättspraxis har ansetts att en begäran om kvarstad även kan framställas i mål om fastställelse när käranden inte annars rimligen kan föra en talan som leder till ett verkställbart avgörande. En säkerhetsåtgärd kan då vara nödvändig för att hindra svaranden från att förfoga över egendomen till skada för käranden.¹

Ett skiljeförfarande är en sådan ”annan liknande ordning” som omfattas av bestämmelsen varför begäran om kvarstad även kan framställas inom ramen för ett sådant förfarande (jfr 4 § lagen [1999:116] om skiljeförfarande).

En begäran om kvarstad kan även framställas avseende viss specificerad fast eller lös egendom om sökanden kan visa sannolika skäl för att han eller hon har bättre rätt till egendomen. Bättre rätt kan avse såväl äganderätt som panträtt och nyttjanderätt. Rekvisiten i bestämmelsen motsvarar i huvudsak 1 § (15 kap. 2 § rättegångsbalken).

Käranden kan även begära att domstolen meddelar ett beslut om säkerhetsåtgärd som rör ett annat civilrättsligt krav. Ett sådant krav kan till exempel avse en skyldighet att lämna ut ett visst föremål eller

¹ Se till exempel NJA 1988 s. 13 och prop. 1980/81:84 s. 413 och 428 f.

att upphöra med en viss verksamhet. Domstolen kan i dessa fall besluta om en lämplig åtgärd för att säkerställa sökandens rätt. En lämplig åtgärd kan vara kvarstad, men det kan också vara ett antal andra åtgärder. Bestämmelsen kompletterar de två föregående och även här motsvarar rekvisiten i huvudsak 1 § och 2 § (15 kap. 3 § rättegångsbalken).

Slutligen finns det enligt 15 kap. 4 § rättegångsbalken en möjlighet för käranden att framställa krav på att besittningen återställs eller att annan rättelse vidtas om svaranden olovligen rubbat motpartens besittning eller vidtagit någon annan olovlig åtgärd med egendomen.

Säkerhetsåtgärder med stöd av 15 kap. rättegångsbalken kan även meddelas i ett summariskt förfarande (se nedan och 62 § lagen [1990:746] om betalningsföreläggande och handräckning).

Prövningen av frågor om säkerhetsåtgärd

En begäran om kvarstad kan, som redan nämnts, framställas inom ramen för en pågående process eller, om rättegång ännu inte inletts, vid den domstol som är behörig att pröva (huvud)anspråket enligt forumreglerna i 10 kap. rättegångsbalken (15 kap. 5 § rättegångsbalken). Detta gäller även om tvisten har internationell anknytning.

I rättsfallet NJA 1987 s. 790 uppkom frågan vilken bevisning som krävs för att visa att svaranden har egendom inom domsagan (den aktuella domstolens jurisdiktionsområde) och om domstolen i så fall var behörig att ta upp en ansökan om kvarstad till prövning. Mot bakgrund av den olägenhet det skulle innebära för en utländsk svarande att bli föremål för rättegång i Sverige uttalade Högsta domstolen att beviskravet rörande domsrätt i mål om betalningsskyldighet (huvudanspråket) måste ställas högt. Beviskravet kunde enligt domstolen sättas lägre beträffande en kvarstadsbegäran eftersom någon jämförbar olägenhet inte anses uppkomma om en domstol meddelat ett kvarstadsbeslut grundat på ett felaktigt antagande om att svaranden har egendom i landet. Ett lägre beviskrav var också motiverat vid interimistiska beslut eftersom det annars skulle bli alltför svårt att i tid utverka en säkerhetsåtgärd.

En prövning av begäran om säkerhetsåtgärd ska ske skyndsamt med hänsyn till den påstådda sabotagerisken. För bifall till begäran krävs att käranden kan visa sannolika skäl för sitt anspråk. Hur högt

det beviskravet är kan diskuteras, men en allmän uppfattning är att det är ett relativt lågt ställt krav, bland annat med hänsyn till att det inte är avsett att förekomma den slutliga prövningen i målet.

Sabotagerisken kan visa sig på en rad olika sätt. I förhållande till betalningsanspråk kan käranden göra gällande att svaranden avviker genom att flytta utomlands eller undanskaffar egendom genom att sälja den, skänka bort den eller förstöra egendomen. I förhållande till bättre rätt kan käranden göra gällande att svaranden förfogar över egendomen till skada för käranden genom att gömma den, förstöra den eller sälja den.

Om käranden kan visa att det finns fara i dröjsmål kan domstolen pröva begäran utan att dessförinnan höra svaranden (15 kap. 5 § rättegångsbalken). Fara i dröjsmål betyder att det finns risker med att ett beslut dröjer, dvs. åtgärder man vill förhindra hinner vidtas innan beslutet meddelas.

Bestämmelserna i 15 kap. rättegångsbalken är fakultativa (kvarstad *får* beviljas) vilket innebär att det inte finns någon skyldighet för domstolen att bifalla en begäran om kvarstad; inte ens om de enskilda förutsättningarna i och för sig är uppfyllda.²

Domstolens beslut om kvarstad är normalt utformat på så sätt att kvarstad beslutas på så mycket av svarandens egendom att anspråket kan antas bli täckt. Om det behövs får domstolen uttryckligen ange till exempel vilken specifik egendom som beslutet avser eller besluta att egendom inte får tas i förvar (15 kap. 10 § rättegångsbalken). Ett beslut om kvarstad kan verkställas omedelbart, dvs. även om det överklagas. Verkställigheten sköts av Kronofogdemyndigheten på ansökan av käranden och verkställighet ska ske skyndsamt.³

En sökande som framställt en begäran om kvarstad (och fått bifall till sin begäran) innan rättegången inletts, ska väcka talan i huvudsaken inom en månad från kvarstadsbeslutet vid domstol eller enligt annan ordning. Om sökanden inte väcker talan i rätt tid ska säkerhetsåtgärden gå åter (15 kap. 7 § andra stycket rättegångsbalken).

Det följer av rättsfallet NJA 1983 s. 814 att kvarstad och annan säkerhetsåtgärd kan beslutas även när det är fråga om anspråk som ska prövas, eller har prövats, av utländsk domstol om avgörandet får

² Se Peter Westberg, *Det provisoriska rättsskyddet i tvistemål*, bok 4, Lund 2004, s. 34 f. ang. den s.k. proportionalitetsbedömningen, se också Torkel Gregow, *Kvarstad och andra säkerhetsåtgärder*, Stockholm 2014, s. 89 f.

³ 15 kap. 10 § rättegångsbalken, 16 kap. 13 § utsökningsbalken och 15 kap. 1 § utsökningsförordningen (1981:981).

verkställas i Sverige. I rättsfallet hade en person i Sverige begärt verkställighet av en utländsk dom, meddelad i Schweiz, och samtidigt framställt ett yrkande om kvarstad på så mycket av motpartens medel att betalningskravet kunde förväntas bli täckt. Den lag som medgav verkställighet av schweiziska avgöranden i Sverige gav dock inget utrymme att meddela beslut om kvarstad eller andra säkerhetsåtgärder varför kvarstad inte kunde ske i det ärendet.

Sammanfattningsvis kan konstateras att de möjligheter till kvarstad och andra säkerhetsåtgärder 15 kap. rättegångsbalken erbjuder innebär att egendom mycket snabbt kan tas i anspråk och göras, i vart fall temporärt, oåtkomlig för tidigare innehavare.

Summarisk process

En sökande som vill att någon ska förpliktas att fullgöra en förpliktelse av något slag har också tillgång till ett förenklat förfarande, en s.k. summarisk process. Det förfarandet regleras i lagen om betalningsföreläggande och handräckning. Inom ramen för den lagen regleras tre olika förfaranden; betalningsföreläggande, vanlig handräckning och särskild handräckning. Dessa mål handläggs av Kronofogdemyndigheten.

Ett mål om *betalningsföreläggande* avser en skyldighet för svaranden att betala en penningfordran som är förfallen till betalning, om förlikning är tillåten i saken (2 §). Andra krav än sådana som gäller betalning kan inte handläggas som ett mål om betalningsföreläggande. Om svaranden (gäldenären) invänder mot betalningsföreläggandet utgör invändningen ett hinder mot att bifalla ansökan. Sökanden har då möjlighet att begära att ärendet överlämnas till tingsrätt för vidare handläggning som ett tvistemål.

Ett mål om *vanlig handräckning* enligt 3 § kan avse en skyldighet för en tidigare ägare eller nyttjanderättshavare att flytta från fast egendom, bostadslägenhet eller annat utrymme i byggnad när besittningsrätten har upphört (avhysning). Ett mål om vanlig handräckning kan även avse en skyldighet för svaranden att vidta (eller underlåta att vidta) en åtgärd, annan än betalning. Även beträffande vanlig handräckning ska saken som tvisten rör vara dispositiv och tiden för att vidta åtgärden ska ha inträtt.

Vanlig handräckning är ett snabbt och billigt förfarande när svaranden inte frivilligt fullgör en skyldighet och är särskilt användbart när svaranden inte förutsätts ha några invändningar i sak mot kärandens krav. Kronofogdemyndigheten prövar endast om de formella förutsättningarna för att meddela ett utslag är uppfyllda och gör ingen prövning i sak av det bakomliggande rättsförhållandet. Skulle svaranden framställa en invändning mot kravet kan något utslag inte meddelas men käranden kan, på samma sätt som gäller för en ansökan om betalningsföreläggande, begära att ärendet överlämnas till tingsrätt vidare handläggning. Om Kronofogdemyndigheten meddelar utslag kan svaranden ansöka om återvinning vilket innebär att handläggningen av målet fortsätter vid tingsrätten (52 §).

Ett mål om *särskild handräckning* avser en begäran om att en svarande ska (1) vidta rättelse när sökandens besittning egenmäktigt har rubbats eller någon annan olovlig åtgärd har vidtagits beträffande fast eller lös egendom, eller utövningen av sökandens rätt till viss egendom på annat sätt olovligen hindras, eller (2) vidta eller tåla en åtgärd när särskild handräckning får ske enligt föreskrift i lag (4 §).

Bestämmelsen om särskild handräckning innebär att en ansökan kan avse en begäran om rättelse gentemot en svarande som t.ex. hindrar sökanden från att använda sin fastighet eller lös egendom. Om ärendet är av brådskande karaktär kan sökanden begära att Kronofogdemyndigheten fattar ett interimistiskt (omedelbart) beslut. Kronofogdemyndigheten avgör ett ärende om särskild handräckning genom ett avslag (41 §) eller ett utslag (43 §). Ett sådant avgörande kan överklagas till domstol (55 §).

I flera fall kan sökanden välja mellan att ansöka om vanlig handräckning eller om särskild handräckning. För sökandens del är en viktig skillnad mellan förfarandena att ett mål om vanlig handräckning kan överlämnas till tingsrätt redan på den grunden att ansökan bestrids av svaranden. Ett mål om särskild handräckning mynnar däremot alltid ut i ett avgörande *i sak* (avslag eller utslag), som i och för sig kan överklagas. En annan skillnad är att ett mål om betalningsföreläggande kan handläggas tillsammans med ett mål om vanlig handräckning men ett mål om särskild handräckning alltid ska handläggas för sig. Ytterligare en skillnad är att utslag i mål om betalningsföreläggande eller vanlig handräckning får rättskraft på samma sätt som en lagakraftvunnen tvistemålsdom. Ett utslag i ett mål om

särskild handräckning hindrar dock inte att en part väcker talan i fråga om det bakomliggande rättsförhållandet (64–65 §§).

Kronofogdemyndighetens utslag i såväl ett ärende om vanlig handräckning som särskild handräckning verkställs sedan av myndigheten om inte sökanden begärt att så inte ska ske (16 §).

Sammanfattningsvis kan användandet av något av de summariska förfarandena leda till att egendom snabbt undandras den tidigare innehavaren.

3.2.2 Straffprocessuella förfaranden

Dom och beslut

När det finns anledning att anta att ett brott har begåtts inleds som huvudregel en förundersökning (23 kap. 1 § rättegångsbalken). I och med det kan straffprocessuella tvångsåtgärder aktualiseras och egendom som har någon form av anknytning till brottet komma att beröras av sådana åtgärder, till exempel genom att tas i beslag. Åtgärderna är normalt tillfälliga. I samband med att ett brottmål slutligt avgörs av domstol kan dock egendom i en dom förklaras förverkad (dvs. tas från ägaren definitivt) och vara fortsatt i beslag i avvaktan på en prövning i överrätt eller att domen vinner laga kraft.

Reella tvångsåtgärder

Tvångsåtgärder inom straffrätten kan delas in i *personella* och *reella* tvångsåtgärder. De kan användas under förundersökningskedet eller efter att åtal har väckts vid domstol. De personella tvångsåtgärderna, så som anhållande, häktning och reseförbud, och som inskränker en brottsmisstänkts fria rörlighet kommer inte närmare att beröras nedan.

Den fortsatta framställningen tar i stället sikte på de reella tvångsåtgärderna i 26 kap. rättegångsbalken (kvarstad och förvar) och 27 kap. rättegångsbalken (beslag och hemliga tvångsmedel) som normalt berör en misstänkts eller en juridisk persons egendom. De reella tvångsåtgärderna innebär att den misstänkte eller annan tillfälligt förlorar rådigheten över sin egendom i och med ett beslut om tvångsåtgärder. I slutändan kan denna förlust bli definitiv.

Kvarstad och förvar

En begäran till tingsrätten om kvarstad riktas vanligen mot den misstänkte (fysiske) personen och dennes fasta och/eller lösa egendom. För att tingsrätten ska bifalla en begäran om kvarstad ska ägaren till egendomen vara skäligen misstänkt för brott och det ska skäligen befaras att den misstänkte genom att avvika eller genom att undanska egendom eller på annat sätt undandrar sig att betala t.ex. böter eller skadestånd som kan antas komma att dömas ut på grund av brottet (26 kap. 1 § rättegångsbalken). Begäran om kvarstad kan framställas till rätten av förundersökningsledaren, åklagaren eller målsäganden.

En målsägande kan välja att föra en kvarstadstalan enligt tvistemålsbestämmelserna i 15 kap. rättegångsbalken eller enligt brottmålsbestämmelserna i 26 kap. rättegångsbalken. En fördel med att föra talan enligt 26 kap. rättegångsbalken är att målsäganden inte behöver ställa säkerhet för sitt krav, men talan är då begränsad till att endast föras mot den misstänkte. Efter att åtal har väckts får rätten själv ta upp frågan om kvarstad. Det är rätten som prövar begäran om kvarstad och Kronofogdemyndigheten som därefter verkställer ett bifallande beslut.

I avvaktan på rättens beslut om kvarstad kan åklagaren, eller polisen beträffande lös egendom om det är fara i dröjsmål, ta egendomen i förvar (26 kap. 3 § rättegångsbalken). Har åklagaren tagit egendom i förvar eller beslutat att egendom ska förbli i förvar, ska han eller hon så snart som möjligt och senast fem dagar därefter ge in en framställning om kvarstad till rätten. Görs inte en sådan framställning, ska egendomen omedelbart återställas (26 kap. 4 § rättegångsbalken).

Både beträffande kvarstad och förvar ska rätten beakta om ingripandet, dvs. tvångsåtgärden, är proportionerligt i förhållande till det intrång eller men i övrigt det innebär för den enskilde eller den juridiska personen eller något annat motstående intresse. Är rekvisiten i bestämmelsen uppfyllda fattar domstolen beslut om kvarstad på så mycket av den misstänktes egendom att fordran kan antas bli täckt vid utmätning (26 kap. 1–4 §§ rättegångsbalken).

Kvarstad enligt 26 kap. rättegångsbalken omfattar en rad förpliktelser med anledning av brott. Kvarstad kan dock inte beslutas för att säkra betalning av skatt, tull och annan liknande betalningsskyldighet. Betalning av den typen av fordringar kan i stället bli föremål

för, och säkras genom, bestämmelserna om betalningssäkring som finns i 46 kap. skatteförfarandelagen (se avsnitt 3.2.5).

Beslutar rätten om kvarstad ska egendomen förbli i myndigheternas vård till dess att beslutet har verkställts, om inte rätten bestämmer annat (26 kap. 4 § rättegångsbalken).

Beslag

Beslag av lös egendom är vanligt förekommande under brottmålsprocessen. För att ta ett föremål i beslag krävs att föremålet finns tillgängligt. Det behöver inte finnas någon utpekad misstänkt och föremålet måste inte finnas hos en person som har äganderätt till föremålet. Bestämmelserna om beslag i brottmål finns huvudsakligen i 27 kap. rättegångsbalken och ger en vidsträckt möjlighet för polis och åklagaren att ta föremål i beslag.

Föremål som skäligen kan antas ha betydelse för en utredning om brott eller vara avhänt någon genom brott eller förverkat på grund av brott får tas i beslag (27 kap. 1 § rättegångsbalken). Detsamma gäller föremål som skäligen kan antas ha betydelse för utredning om förverkande av utbyte av brottslig verksamhet (36 kap. 1 b § brottsbalken). De olika formerna för beslag kan delas in i (1) bevis- och informationsbeslag, (2) återställandebeslag och (3) (sak)förverkandebeslag.

Tvångsmedel enligt 27 kap. rättegångsbalken får beslutas endast om skälen för åtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den misstänkte eller för något annat motstående intresse.

Förverkande

Förverkande är en s.k. *särskild rättsverkan* av brott. Det är inte en brottspåföljd och inte heller någon form av skadestånd. I stället är det något som kan följa av ett brott enligt särskilda regler. Förverkande kan avse såväl utbyte av brott (brottsvinster) som hjälpmedel som använts eller kan komma att användas vid brott.

Man brukar vidare skilja mellan *sakförverkande* och *värdeförverkande*. Det förra innebär att viss egendom (en viss sak) förverkas, vilket betyder att ägaren förlorar sin rätt till egendomen. Den till-

faller i stället staten (36 kap. 17 § första stycket brottsbalken). I det senare fallet handlar det om att ett visst värde förklaras förverkat. I praktiken ska den drabbade då förpliktas att betala ett visst bestämt belopp till staten.

De allmänna reglerna om förverkande finns i 36 kap. brottsbalken. Dessa gäller i viss utsträckning även inom specialstraffrätten, även om det där finns särskilda regler som kompletterar och/eller ersätter brottsbalkens generella regler (se till exempel narkotikastrafflagen [1968:64] och alkohollagen [2010:1622]). Om inte annat är särskilt föreskrivet, ska bestämmelserna i 36 kap. 1 § första stycket brottsbalken också tillämpas i fråga om utbyte av ett brott och ersättning för kostnader i samband med ett brott enligt annan lag eller författning, om det för brottet är föreskrivet fängelse i mer än ett år.

Tas en fråga om förverkande upp i samband med att det förs talan om brott (åtal) vid domstol handläggs förverkandefrågan inom ramen för brottmålsrättegången och enligt de regler som gäller för den. En talan om förverkande kan också föras mot någon som inte är tilltalad (åtalad) för brott. Förfarandet regleras då i lagen (1986:1009) om förfarandet i vissa fall vid förverkande m.m.

Utbyte av brott ska förklaras förverkat, om det inte är uppenbart oskäligt. Med utbyte av brott avses dels konkret egendom som någon kommit över genom brott, dels värdet av sådan egendom. Så som utbyte av brott räknas också egendom som trätt i stället för utbyte, avkastning av utbyte samt avkastning av det som trätt i stället för utbytet. Det är endast möjligt att förverka utbytet av just det brott som en person döms för. Det ska dessutom bevisas (styrkas) att det som förverkas härrör från just det aktuella brottet (36 kap. 1 § och 1 c § brottsbalken).

Det finns dock möjligheter till s.k. *utvidgat förverkande* (36 kap. 1 b § brottsbalken). Det innebär att utbyte kan förverkas även från annan, inte närmare preciserad, brottslighet än den som personen döms för. Det är då tillräckligt att åklagaren kan få det att framstå som klart mer sannolikt att egendomen i fråga utgör utbyte av brottslig verksamhet än att så inte är fallet. I dessa fall regleras förfarandet i lagen (2008:369) om förfarandet vid förverkande av utbyte av brottslig verksamhet i vissa fall.

Egendom som använts vid brott eller varit avsedd att användas som hjälpmedel vid brott får förverkas om det behövs för att förebygga brott eller om det annars finns särskilda skäl. I stället för egen-

domen i sig kan även i dessa fall dess värde förverkas (36 kap. 2 § brottsbalken). Det finns också i 36 kap. 3 § brottsbalken bestämmelser som möjliggör förverkande i vissa fall av föremål som riskerar att komma till brottslig användning. Det förutsätts då inte att något brott har begåtts.

Förverkande till följd av ett brott av egendom eller dess värde, får enligt 36 kap. 5 § brottsbalken ske hos:

- a) gärningsmannen eller annan som medverkat till brottet,
- b) den i vars ställe gärningsmannen eller annan medverkande var,
- c) den som genom brottet beretts vinning eller näringsidkare som avses i 4 §,
- d) den som efter brottet förvärvat egendomen genom bodelning eller på grund av arv eller testamente eller genom gåva eller som efter brottet förvärvat egendomen på annat sätt och därvid haft vetskap om eller skälig anledning till antagande om egendomens samband med brottet.

Vidare finns det särreglerat i 36 kap. 5 a § brottsbalken mot vem utvidgat förverkande kan ske vid utbyte av brottslig verksamhet.

I 36 kap. 11–17 §§ brottsbalken finns sedan ytterligare gemensamma bestämmelser om förverkande. Sådana särskilda bestämmelser finns i ett flertal andra lagar.

För närvarande utreds (Ju 2020:16) frågan om effektivare möjligheter att komma åt brottsvinster från kriminella (dir. Ju2020:66). Utredningen ska göra en översyn av lagstiftningen om förverkande, bland annat en systematisk översyn av de grundläggande reglerna om förverkande i 36 kap. brottsbalken och andra författningar där det finns regler om förverkande som kompletterar eller, helt eller delvis, ersätter brottsbalkens bestämmelser.⁴ Syftet med översynen är att säkerställa att förverkandelagstiftningen är effektiv, ändamålsenlig och modernt utformad samt anpassad till Sveriges åtaganden inom EU och internationellt. Utredningen ska enligt direktiven överlämna sitt betänkande den 17 december 2021.

⁴ Se angående principiella frågor beträffande förverkanden betänkandet ”Förverkande på grund av brott” (SOU 1960:28) och även Gustaf Almkvist, Förverkande av egendom, Uppsala, 2014.

Genomgången här visar att ett flertal straffprocessuella åtgärder för med sig möjligheter att ta egendom i anspråk på ett sätt som fråntar den tidigare innehavaren möjlighet att förfoga över egendomen i fråga.

3.2.3 Utsökningsrättsliga förfaranden

Utsökningsbalken reglerar verkställighet av en dom eller annan exekutionstitel, som innefattar betalningsskyldighet eller annan förpliktelse, samt verkställighet av beslut om kvarstad eller annan liknande säkerhetsåtgärd. Om det i annan lag finns bestämmelser som avviker från utsökningsbalken så gäller i stället de bestämmelserna (1 kap. 1–2 §§ utsökningsbalken). Ett sådant exempel är 71 kap. 3 § skatteförfarandelagen (2011:1244) som reglerar avvikande beneficieregler (jfr 5 kap. utsökningsbalken).

Den som har ett anspråk, fastställt i en exekutionstitel, mot någon annan kan ansöka hos Kronofogdemyndigheten för att få exekutionstiteln verkställd, dvs. tvångsmässigt utförd. De exekutionstitlar som kan verkställas enligt utsökningsbalken är bl.a. domstols dom, utslag eller beslut (se 3 kap. 1 § utsökningsbalken). Det som i utsökningsbalken anges om dom gäller, om inte annat föreskrivs, i tillämpliga delar även domstols utslag eller beslut, Kronofogdemyndighetens utslag eller beslut i mål om betalningsföreläggande eller handräckning samt europeiskt betalningsföreläggande som har förklarats verkställbart av Kronofogdemyndigheten. Utländsk exekutionstitel kan verkställas i Sverige om det framgår av särskilda föreskrifter (3 kap. 2 § utsökningsbalken).

Vissa medel och viss egendom kan enligt 5 kap. utsökningsbalken undantas från utmätning och verkställighet. Sådana medel och sådan egendom omfattas med andra ord av gäldenärens s.k. beneficium. Normalt undantas personliga tillhörigheter samt medel och egendom som med hänsyn till gäldenären och dennes familj behövs för den omedelbara försörjningen (5 kap. 1 § 1–3 och 7 punkterna samt 2 §). Ifråga om egendom framgår det av 5 kap. 1 § 4 punkten att undantag kan göras för föremål med sådant övervägande personligt värde för gäldenären (affektionsvärde) att det måste anses uppenbart obilligt att ta egendomen i anspråk. Om ett sådant föremål *också* har ett högt kommersiellt värde är det dock svårt att freda det från verkställighet.

Viss egendom kan undantas från utmätning på grund av sin karaktär, bland annat egendom som gäldenären har fått i arv eller som gåva och där det finns ett överlåtelseförbud, erhållet skadestånd med anledning av personskada, viss pension och livränta m.m. Därutöver gäller att det i vissa andra fall kan gälla särskilda bestämmelser om förbud mot utmätning (5 kap. 5–10 §§ utsökningsbalken).

Det kan sammanfattningsvis konstateras att i princip all egendom kan bli föremål för verkställighet i någon form. Från denna generella utgångspunkt görs dock undantag för dels egendom av viss beskaffenhet och/eller vid vissa förhållanden (beneficieregler), dels egendom och/eller egendomsinnehavare som enligt särskild reglering inte kan bli föremål för verkställighet, dvs. åtnjuter immunitet i någon form.

I rättsfallet NJA 2011 s. 475 prövade Högsta domstolen frågan om en utländsk stat kan göra gällande statsimmunitet som hinder mot verkställighet i den utländska statens egendom.⁵ Målet rörde verkställighet av en dom där ryska staten funnits skyldig att betala ersättning för rättegångskostnad efter en process vid Stockholms tingsrätt. Motparten ansökte om verkställighet vid Kronofogdemyndigheten. Vid Kronofogdemyndighetens tillgångsundersökning framkom att ryska staten bland annat ägde en fastighet på Lidingö från vilken ryska staten hade vissa hyresintäkter. Högsta domstolen ansåg att fastigheten på Lidingö inte till betydande del användes för ryska statens officiella verksamhet. Ändamålet var inte i heller i övrigt av tillräckligt kvalificerad natur för att freda fastigheten från utmätning. Egendomen omfattades inte av statsimmunitet och det förelåg därför inte något hinder mot verkställighet.

Utsökningsbalken utgör den huvudsakliga regleringen av åtgärder som innebär ianspråktagande av föremål i bemärkelsen att föremålen i fråga fysiskt omhändertas, för att säljas. Det kan alltså vara frågan om att den tidigare innehavaren (ägaren) definitivt frånhånds föremålet. Som framgår av redogörelsen ovan kan så ske på grund av ett flertal olika slags exekutionstitlar härrörande från flera olika förfaranden.

⁵ Jfr NJA 1942 s. 65, 1942 s. 342 och 1944 s. 264.

3.2.4 Andra rättsliga förfaranden vid allmän domstol

Inledning

Utöver vad som hittills redovisats kan det i andra regelverk finnas bestämmelser om att egendom kan ianspråkta eller på annat sätt beröras av ett rättsligt förfarande vid allmän domstol. Nedan följer en kort beskrivning av insolvensrättsliga förfaranden och vissa åtgärder inom den immaterialrättsliga sfären.

Insolvensrättsliga förfaranden

Konkurs är ett s.k. generalexekutivt institut, dvs. inom ramen för konkursförfarandet tas *all* gäldenärens utmättningsbara egendom i anspråk för att tillgodose *alla* gäldenärens borgenärer. I samband med konkursbeslutet förlorar konkursgäldenären rådigheten över egendom han eller hon tidigare förfogade över. Rådigheten över egendomen övergår till en särskild bildad juridisk person, ett konkursbo. Till konkursboet hör, förutom egendom som vid konkursbeslutet tillhörde gäldenären, även egendom som tillfaller gäldenären under konkursen (3 kap. 3 § första stycket konkurslagen [1987:672]), allt under förutsättning att egendomen är utmättningsbar. Dessutom kan rättshandlingar som gäldenären genomfört viss tid före konkursen bli föremål för återvinning enligt särskilda bestämmelser i 4 kap. konkurslagen. Det innebär att egendom som gäldenären tidigare gjort sig av med kan ”komma tillbaka” till konkursboet (3 kap. 3 § andra stycket konkurslagen). I princip finns det ett utmättningsförbud så länge konkursen pågår (3 kap. 7 § och 8 § konkurslagen).

Även i konkurslagen finns bestämmelser om säkerhets- och tvångsåtgärder. En säkerhetsåtgärd kan aktualiseras efter det att konkursansökan har gjorts men före det att gäldenären försatts i konkurs. En tvångsåtgärd kan vidtas efter det att en konkursansökan har bifallits. Av 2 kap. 11 § konkurslagen framgår det att om det finns sannolika skäl för bifall till en konkursansökan och det med skäl kan befaras att gäldenären skaffar undan egendom, får rätten, om det finns särskild anledning, besluta om kvarstad på gäldenärens egendom i avvaktan på att ansökningen prövas. I fråga om en sådan säkerhetsåtgärd tillämpas vad som gäller om kvarstad för fordran

enligt 15 kap. rättegångsbalken, om inte något annat följer av konkurslagen.

Förfarandena enligt lagen (1996:764) om företagsrekonstruktion, skuldsaneringslagen (2016:675) och lagen (2016:676) om skuldsanering för företagare är också insolvensrättsliga förfaranden. Till skillnad mot konkursförfarandet sker det inom ramen för dessa andra förfaranden inte något egendomsbeslag. Dessa förfaranden är med andra ord inte till sin karaktär exekutiva.

Vidare regleras internationella insolvensförfaranden genom EU:s insolvensförordning (tillämplig i förhållande till EU:s medlemsstater förutom Danmark).⁶ Förordningen innehåller inga materiella bestämmelser, utan reglerar enbart vilken eller vilka stater som är behöriga att öppna ett insolvensförfarande och vilken nationell lagstiftning som ska gälla för förfarandet. Vid tillämpningen av förordningen i Sverige finns kompletterande bestämmelser i lagen (2017:473) och förordningen (2017:415) med kompletterande bestämmelser till 2015 års insolvensförordning. Den nordiska konkurskonventionen har i Sverige mynnat ut i lagen (1981:6) om konkurs som omfattar egendom i annat nordiskt land och lagen (1981:7) om verkan av konkurs som inträffat i annat nordiskt land (tillämpliga i förhållande till Island, Danmark och Norge).

Ett konkursbeslut har alltså i sig en ianspråktagande verkan. Denna verkan är generell och omedelbar, dvs, inträder i samband med konkursbeslutet direkt beträffande all egendom. Ett grundläggande krav för detta s.k. konkursbeslag är emellertid att egendomen i fråga är utmättningsbar. Egendom som är skyddad mot utmätning omfattas med andra ord inte av konkursbeslaget.

Processuella åtgärder på immaterialrättens område

Ianspråktaganden av föremål kan förekomma inom immaterialrätten t.ex. i en brottmålsprocess om upphovsrättsbrott genom beslag eller förverkande av egendom.

Konstnärliga verk nämns uttryckligen i 1 kap. 1 § lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk (upphovsrätts-

⁶ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2015/848 av den 20 maj 2015 om insolvensförfaranden (den reviderade insolvensförordningen). Den föregicks av Rådets förordning 2000/1346/EG av den 29 maj 2000 om insolvensförfaranden (EGT L 160/1, 30.6.2000). Se också SOU 2016:17 och prop. 2018/19:48.

lagen). Den som skapat ett litterärt eller konstnärligt verk har upphovsrätt till verket oavsett om det är (1) en skönlitterär eller beskrivande framställning i skrift eller tal, (2) ett datorprogram, (3) ett musikaliskt eller sceniskt verk, (4) ett filmverk, (5) ett fotografiskt verk eller något annat alster av bildkonst, (6) ett alster av byggnadskonst eller brukskonst, eller (7) ett verk som har kommit till uttryck på något annat sätt.

Bestämmelserna om upphovsrätt tillämpas enligt 8 kap. 60 § upphovsrättslagen på

1. verk av den som är svensk medborgare eller har sin vanliga vistelseort i Sverige,
2. verk som först utgivits i Sverige eller samtidigt i Sverige och utom riket,
3. filmverk vars producent har sitt säte eller sin vanliga vistelseort i Sverige,
4. här uppfört byggnadsverk,
5. konstverk som utgör del av här belägen byggnad eller på annat sätt är fast förenat med marken.

Den som vidtar en åtgärd beträffande ett litterärt eller konstnärligt verk kan under vissa förutsättningar dömas för upphovsrättsbrott. Egendom som är föremål för upphovsrättsbrott, eller utbyte av sådant brott, ska förklaras förverkad, om det inte är uppenbart oskäligt. Detsamma gäller vad någon har tagit emot som ersättning för kostnader i samband med ett sådant brott, eller värdet av det mottagna, om mottagandet utgör brott enligt lagen (7 kap. 53 § och 53 a § upphovsrättslagen). En upphovsman, eller dennes rättsinnehavare, kan begära att domstolen beslutar att egendom som varit föremål upphovsbrott ska återkallas från marknaden, ändras eller förstöras eller att någon annan åtgärd ska vidtas mot det. I avvaktan på sådant beslut kan egendomen tas i beslag. Vid ett sådant förfarande är bestämmelserna om beslag i rättegångsbalken tillämpliga (7 kap. 55 § och 59 § tredje stycket upphovsrättslagen).

3.2.5 Förvaltningsrättsliga förfaranden

Förvaltningsprocessen

Förvaltningsprocess i vid mening omfattar förfaranden vid såväl olika förvaltningsmyndigheter som vid de allmänna förvaltningsdomstolarna. Även inom ramen för sådana förfaranden kan egendom bli föremål för processuella ianspråktaganden. Avgöranden från en förvaltningsmyndighet kan regelmässigt bli föremål för överprövning av en förvaltningsdomstol.

Vid allmän förvaltningsdomstol (förvaltningsrätt, kammarrätt och Högsta förvaltningsdomstolen) handläggs mål mellan å ena sidan det allmänna (vanligtvis statlig eller kommunal förvaltningsmyndighet) och å andra sidan den enskilde (vilket omfattar såväl privatpersoner som juridiska personer).

Processen regleras i förvaltningslagen (2017:900) och förvaltningsprocesslagen (1971:291). Det är ett huvudsakligt skriftligt förfarande, till skillnad från de allmänna domstolarna som präglas av muntlighets- och omedelbarhetsprincipen.

De allmänna förvaltningsdomstolarna handlägger närmare 500 måltyper som spänner över ett stort antal rättsområden. De vanligaste måltyperna är skattemål, socialförsäkringsmål, mål enligt socialtjänstlagen, tvångsmål och migrationsmål.

Mål kan inledas vid domstolen på flera sätt, vanligast är att förvaltningsrätten handlägger och dömer i mål som rör överklagade beslut från en förvaltningsmyndighet. Ett mål kan även inledas genom en ansökan, en anmälan eller en underställning.

Ett avgörande från allmän förvaltningsdomstol kan innebära en förpliktelse för den enskilde, både privatpersoner och juridiska personer, att betala eller att fullgöra ett annat åtagande. Under processens gång kan domstolen också meddela beslut om tvångsåtgärder för att säkerställa en kommande betalningsskyldighet.

Särskilt om skatteförfarandelagen

Skatteförfarandelagen reglerar samtliga skatter som inte uttryckligen undantas från lagens tillämpningsområde. Lagen innehåller särskilda bestämmelser om säkerhetsåtgärder som kan användas för att

säkerställa betalning av skatt, avgift, särskild avgift eller ränta, bl.a. betalningssäkring.

Betalningssäkring innebär att Skatteverket, efter ansökan vid förvaltningsrätten, kan ta en betalningsskyldigs egendom i anspråk för att säkerställa betalning av skatt, avgift, särskild avgift eller ränta (46 kap. 2 § skatteförfarandelagen). För bifall till en ansökan krävs att det finns en påtaglig risk för att den betalningsskyldige drar sig undan skyldigheten och att betalningsskyldigheten avser ett betydande belopp (46 kap. 6 § skatteförfarandelagen). Betalningssäkring får även användas för att säkerställa betalning av utländsk skatt, avgift, särskild avgift eller ränta om det följer av en överenskommelse mellan Sverige och en annan stat eller av lagen (2011:1537) om bistånd med indrivning av skatter och avgifter inom Europeiska unionen (46 kap. 4 § skatteförfarandelagen).

Skatteförfarandelagen innehåller även en möjlighet för granskningsledaren att besluta om att ta egendom i förvar om det finns en risk för att lös egendom som kan betalningssäkras, undanskaffas innan förvaltningsrätten kan fatta beslut. Om egendomen har tagits i förvar, ska Skatteverket så snart som möjligt, och senast inom fem dagar, ansöka om betalningssäkring hos förvaltningsrätten. Om Skatteverket inte gör någon ansökan eller om förvaltningsrätten avslår ansökan, ska egendomen omedelbart lämnas tillbaka. Om betalningssäkring beslutas, ska egendomen bli kvar i förvar till dess att beslutet verkställs om inte förvaltningsrätten bestämmer något annat (46 kap. 16 § skatteförfarandelagen).

3.3 Internationell rätt och internationella samarbeten

3.3.1 Utländska exekutionstitlar

Ovan redovisas den nationella lagstiftning om tvångsmässiga ianspråktaganden som kan aktualiseras när egendom finns i Sverige. Egendom i Sverige kan även bli föremål för verkställighet och tvångsåtgärder med stöd av utländska exekutionstitlar enligt de internationella avtal och samarbeten som Sverige är en del av. Nedan följer en översiktlig redogörelse för den internationella rätt som kan resultera i ett tvångsmässigt ianspråktagande av egendom som finns här i landet.

3.3.2 Internationella civilprocessuella förfaranden

Den svenska internationella privat- och processrätten aktualiseras när en tvist vid svensk domstol har internationell anknytning. Svensk domstol kan då ställas inför frågan om svensk domstol har behörighet (jurisdiktion) att avgöra tvisten och, om så är fallet, vilket lands lag som ska tillämpas (lagval).

Svensk internationell privat- och processrätt tar sin utgångspunkt i nationell lagstiftning och de överenskommelser och samarbeten som Sverige har ingått med andra stater eller inom ramen för samarbetet inom en mellanstatlig organisation. Medlemskapet i EU (gemenskapsrätten) intar här en särställning.

När en utländsk (pågående) privaträttslig tvist, eller en utländsk exekutionstitel, har anknytning till Sverige kan parterna framställa en begäran om att svenska myndigheter ska vidta säkerhets- eller tvångsåtgärder i Sverige. Det kan bland annat bli aktuellt om en part (svarenden) i en utländsk tvist har egendom i Sverige. Käranden kan då begära hjälp från svenska myndigheter med att vidta interimistiska åtgärder, inklusive säkerhetsåtgärder, för att säkra hans eller hennes krav i den utländska processen eller, i det fall det finns en exekutionstitel, begära att den ska verkställas i Sverige. Ett utländskt avgörande kan som huvudregel endast erkännas och verkställas i Sverige om Sverige har ingått en internationell överenskommelse med det aktuella landet eller om det finns en gemenskapsrättsakt som ger sådan behörighet (se 3 kap. 2 § utsökningsbalken).

Domsrätt, erkännande och verkställighet av privaträttsliga avgöranden enligt Bryssel- och Luganoreglerna

Sverige har ingått ett flertal överenskommelser som reglerar i vilka situationer domsrätt finns och i vilken utsträckning utländska beslut och andra avgöranden ska erkännas och verkställas i Sverige.

De s.k. Bryssel- och Lugano-reglerna har stor betydelse på området. Regelverken rör såväl frågor om domsrätt som erkännande och verkställighet av avgöranden i civilrättsliga tvister.

Den första Brysselkonventionen slöts av de dåvarande EG-länderna 1968 och tolkades från 1971 av EG-domstolen trots att konventionen i formell mening inte var en del av EG-rätten. Parallellt med Brysselkonventionen skapades 1988 Lugano-konventionen. Till den

konventionen anslöt sig i princip övriga länder i Västeuropa. Under senare år har Brysselkonventionen ersatts inom EU, först av den s.k. Bryssel I-förordningen och därefter av Bryssel Ia-förordningen.⁷ Den ursprungliga Brysselkonventionen är i vissa fall fortfarande tillämplig på bland annat tvister som inletts före det att Bryssel-I förordningen trädde i kraft den 1 mars 2002 och i förhållande till vissa utomeuropeiska länder (jfr artikel 68.1 i Bryssel-I förordningen).

Även Lugano-konventionen har ersatts av en ny s.k. Lugano II-konvention från 2007 som i stort överensstämmer med Bryssel I-förordningen.

Det ovan sagda innebär att på civilrättsliga tvister med internationell anknytning som kan bli föremål för prövning i Sverige tillämpas normalt Bryssel Ia-förordningen när en svarande har hemvist i någon av EU:s medlemsländer och Lugano-konventionen i förhållande till en svarande med hemvist i Norge, Schweiz eller Island. För svenskt vidkommande finns vissa kompletterande bestämmelser rörande tillämpningen av regelverken i lagen (2014:912) med kompletterande bestämmelser om domstols behörighet och om erkännande och internationell verkställighet av vissa avgöranden.

En avgörande fråga att ta ställning till vid tvister med internationell anknytning är vilken domstol som har behörighet att pröva tvisten mellan parterna.

Huvudregeln i Bryssel Ia-förordningen (artikel 4) innebär att tvisten ska prövas av domstol i det land där svaranden har sin hemvist (*forum domicilii*). Motsvarande huvudregel återfinns i samtliga ovan nämnda rättsliga dokument. Frågan om var svaranden ska anses ha hemvist prövas enligt den aktuella statens nationella bestämmelser (artikel 62).

Till huvudregeln följer ett antal undantag i artiklarna 7–9. Här kan särskilt nämnas undantaget i artikel 7.1 som rör de tillfällen tvisten avser ett avtal. Talan kan då i stället väckas vid domstolen i uppfyllelseorten för förpliktelsen. Vid tillämpning av bestämmelsen, och om inte annat avtalats, avses med uppfyllelseorten för den förpliktelse som talan avser:

⁷ Rådets förordning (EG) nr 44/2001 av den 22 december 2000 om domstols behörighet och om erkännande och verkställighet av domar på privaträttens område och Europaparlamentets och Rådets förordning (EU) 1215/2012 om domstols behörighet och om erkännande och verkställighet av domar på privaträttens område.

- vid försäljning av varor, den ort i en medlemsstat dit enligt avtalet varorna har eller skulle ha levererats, och
- vid utförande av tjänster, den ort i en medlemsstat där enligt avtalet tjänsterna har eller skulle ha utförts.

Ytterligare ett undantag framgår av artikel 7.4. I artikeln anges att behörighet att pröva en tvistemålstalan på äganderättslig grund om att återfå ett kulturföremål enligt definitionen i artikel 1.1 i direktivet om återlämnande av kulturföremål som olagligen förts bort, har domstolen vid den ort där kulturföremålet finns vid den tidpunkt då talan väcks.⁸

När det kommer till säkerhetsåtgärder är utgångspunkten att den domstol som är behörig att pröva huvudsaken även är behörig att pröva en begäran om säkerhetsåtgärder. Av artikel 35 i Bryssel Ia-förordningen följer dock att interimistiska åtgärder, inklusive säkerhetsåtgärder, som kan vidtas enligt lagen i en medlemsstat, får begäras hos domstolarna i den medlemsstaten, även om en domstol i en annan medlemsstat är behörig att pröva målet i sak. Artikel 35 ger alltså en utvidgad behörighet för andra domstolar att pröva en begäran om säkerhetsåtgärder, om domstolen enligt nationella bestämmelser har behörighet. För svenskt vidkommande innebär det att en domstol i Sverige kan bli behörig om det finns stöd i 10 kap. rättegångsbalken.

Bryssel Ia-förordningen och Lugano-konventionen reglerar, som nämnts ovan, även erkännande och verkställighet av utländska avgöranden. Artikel 2 i Bryssel Ia-förordningen definierar vad som avses med dom i förordningen; varje avgörande som har meddelats av en domstol i en medlemsstat oavsett dess rubricering, såsom dom, beslut, beslut om verkställighet, samt domstolstjänstemans beslut i fråga om rättegångskostnader. I förordningens kapitel III (Erkännande och verkställighet) avses med dom även beslut om interimistiska åtgärder, inbegripet säkerhetsåtgärder, som beslutas av en domstol som enligt denna förordning är behörig att pröva målet i sak. Begreppet omfattar inte en interimistisk åtgärd, inbegripet säkerhetsåtgärder, som beslutas av en sådan domstol utan svarandens hörande, såvida inte den dom som innehåller åtgärden har delgetts svaranden före verkställigheten.

⁸ Rådets direktiv 93/7/EEG av den 15 mars 1993 om återlämnande av kulturföremål som olagligen förts bort från en medlemsstats territorium.

En dom som meddelats i en medlemsstat ska enligt Bryssel I-förordningen erkännas av övriga medlemsstater utan något särskilt förfarande och är verkställbar i andra medlemsstater utan att det krävs någon verkställbarhetsförklaring (s.k. exekvatur) (artikel 36 och 39). Att ett avgörande erkänns innebär att avgörandet ges samma negativa och positiva rättskraft som i ursprungslandet.⁹ Ett verkställbart avgörande medför automatiskt att säkerhetsåtgärder får beslutas enligt lagstiftningen i den anmodade medlemsstaten (artikel 40). Verkställighetsförfarandet regleras sedan genom den anmodade statens lag. Grund för att vägra erkännande eller skjuta upp verkställighet ska bedömas utifrån den anmodade statens lag om inte annat följer av artikel 45 (artikel 41). Av artikel 45 framgår bland annat att en dom som strider mot *ordre public* eller en utevarodom inte ska erkännas.¹⁰

Europeiskt betalningsföreläggande, europeiskt småmålsförfarande och europeisk exekutionstitel för obestridda fordringar

Inom EU har ett flertal rättsakter stiftats på den internationella privaträttens område som rör erkännande och verkställighet av avgöranden. Förordningen om ett europeiskt betalningsföreläggande syftar till att förenkla, påskynda och sänka kostnaderna i samband med tvister i gränsöverskridande fall som rör obestridda penningfordringar.¹¹ Det förenklade förfarandet innebär att ett verkställbart europeiskt betalningsföreläggande erkänns och verkställs i de övriga medlemsstaterna utan att det behövs någon verkställbarhetsförklaring och utan att det finns någon möjlighet att motsätta sig dess erkännande (artikel 19, se dock de hinder mot verkställighet som följer av artiklarna 22 och 23). Om en ansökan skulle bestridas under förfarandet kan tvisten, på samma sätt som vid en ansökan om betalningsföreläggandet enligt svensk nationell lagstiftning, överlämnas till domstol för vidare handläggning alternativt handläggas inom ramen

⁹ Bogdan, M. m.fl., Svensk internationell privat- och processrätt, 9e uppl., 2020, s. 424-425.

¹⁰ Beroende på när ett avgörande meddelats kan de äldre Brysselkonventionen och Bryssel I-förordningen jämte förordningen nr 805/2004 om införande av en europeisk exekutionstitel för obestridda fordringar, förordningen nr 861/2007 om inrättande av ett europeiskt småmålsförfarande och förordningen nr 1896/2006 om införande av ett europeiskt betalningsföreläggande vara tillämpliga.

¹¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1896/2006 av den 12 december 2006 om införande av ett europeiskt betalningsföreläggande, kompletterande bestämmelser införda i svensk rätt genom Lag (2008:879) om europeiskt betalningsföreläggande. Förordningen är inte tillämplig i förhållande till Danmark.

för det europeiska småmålsförfarandet (se nedan och artikel 17). Om en ansökan inte bestrids inom utsatt tid ska domstolen i ursprungsmedlemsstaten förklara det europeiska betalningsföreläggandet verkställbart (artikel 18). En skillnad mot det svenska nationella förfarandet om betalningsföreläggande är att svaranden saknar möjlighet att överklaga eller begära återvinning.

Verkställighetsförfarandet regleras av verkställighetsmedlemsstatens lagstiftning och verkställs enligt samma villkor som ett verkställbart beslut som utfärdats i verkställighetsmedlemsstaten (artikel 21).

På samma sätt som förfarandet kring ett europeiskt betalningsföreläggande är det europeiska småmålsförfarandet tänkt att förenkla och påskynda lösningen av privaträttsliga tvister om mindre värden och vara ett komplement till nationella förfaranden (artikel 1).¹² Förfarandet omfattar gränsöverskridande tvister där det omtvistade kapitalbeloppet uppgår till högst 5 000 euro (artikel 2). En dom i ett europeiskt småmålsförfarande kan verkställas omedelbart, utan hinder av ett överklagande. Även här ska ett avgörande erkännas och verkställas i en annan medlemsstat utan att krav på verkställbarhetsförklaring och utan att det ska finnas någon möjlighet att invända mot erkännandet. Vidare regleras verkställighetsförfarandet av verkställighetsmedlemsstatens lagstiftning och ett avgörande verkställs på samma villkor som en dom som meddelats i den verkställande medlemsstaten (artiklarna 20–21, jfr 7 § lag [2008:1038] om europeiskt småmålsförfarande).

Slutligen kan här även nämnas förordningen (EG) nr 805/2004 om europeisk exekutionstitel för obestridda fordringar som även den har som syfte att främja den inre marknaden och förenkla möjligheten att verkställa domar och beslut inom EU. Av åttonde punkten i ingressen framgår att en dom, som har intygats vara en europeisk exekutionstitel av den domstol som har meddelat domen, bör vid verkställighet behandlas som om den hade meddelats i den medlemsstat där verkställighet begärs (jfr artikel 5 och artikel 20).

¹² Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 861/2007 av den 11 juli 2007 om inrättande av ett europeiskt småmålsförfarande. Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2015/2421 av den 16 december 2015 om ändring av förordning (EG) nr 861/2007 om inrättande av ett europeiskt småmålsförfarande och förordning (EG) nr 1896/2006 om införande av ett europeiskt betalningsföreläggande. Kompletterad genom Lag (2008:1038) om europeiskt småmålsförfarande. Förordningen är inte tillämplig i förhållande till Danmark.

Övriga regleringar rörande verkställighet av utländska civilrättsliga avgöranden

Sverige har ingått ett antal överenskommelser med andra stater som införlivats genom lag i Sverige och är tillämpliga i det fall Bryssel Ia- och Luganoreglerna inte är möjliga att tillämpa.

Inom Norden regleras erkännande och verkställighet av civilrättsliga avgöranden (slutliga avgöranden) från Danmark, Finland, Island eller Norge i lag (1977:595) om erkännande och verkställighet av nordiska domar på privaträttens område. Verkställighetsförfarandet ska ske på samma sätt som för en svensk lagakraftvunnen dom (11 § och 12 §). I förhållande till Island gäller fortfarande den äldre lagen (1932:540) om erkännande och verkställighet av dom, som meddelats i Island.

Därutöver finns bestämmelser som reglerar indrivning av underhållsbidrag. Mellan de nordiska länderna gäller den nordiska underhållsbidragskonventionen.¹³ Konventionen har införts i nationell lagstiftning genom lag (1962:512) om indrivning i Sverige av underhållsbidrag, fastställda i Danmark, Finland, Island eller Norge. Inom EU regleras verkställighet av underhållsbidrag i underhållsbidragsförordningen.¹⁴ Därutöver finns det ett antal andra rättsakter som rör verkställighet av underhållsbidrag fastställda i stater som inte omfattas av ovan nämnda regelverk.

Även avgöranden i utländska skiljeförfaranden ska som huvudregel erkännas och verkställas i Sverige enligt 53 § lagen (1999:116) om skiljeförfarande, om inte annat följer av undantagen i 54–60 §§ samma lag.

Slutligen kan här noteras att bland annat EU deltagit i arbetet med att ta fram en ny konvention på civilrättens område. Konventionen antogs 2019 inom ramen för Haagkonferensen för internationell privaträtt. Konventionen som benämns 2019 års Haagkonvention om erkännande och verkställighet av utländska domar på privaträttens område, har ännu inte trätt i kraft.¹⁵ Av konventionen följer att regionala instrument, så som Bryssel- och Luganoreglerna, har

¹³ Konventionen mellan Sverige, Danmark, Finland, Island och Norge undertecknad i Oslo den 23 mars 1962 angående indrivning av underhållsbidrag.

¹⁴ Rådets förordning (EG) nr 4/2009 av den 18 december 2008 om domstols behörighet, tillämplig lag, erkännande och verkställighet av domar samt samarbete i fråga om underhållsskyldighet.

¹⁵ The Convention of 2 July 2019 on the Recognition and Enforcement of Foreign Judgments in Civil or Commercial Matters ("HCCH Judgments Convention"). Texten återfinns på: www.hcch.net/en/instruments/conventions/full-text/?cid=137.

företrädare framför konventionen. Vid tillämpning av konventionen behöver den anmodade staten göra en rad kontroller för att erkänna och verkställa ett utländskt avgörande. Det är den nationella lagstiftningen i den anmodade staten som reglerar verkställighetsförfarandet (artikel 13). Interimistiska beslut om säkerhetsåtgärder omfattas inte av konventionen (artikel 8).

3.3.3 Internationella straffprocessuella förfaranden

Inledning

Genom internationella överenskommelser och avtal är Sverige del av ett omfattande internationellt samarbete inom straff- och straffprocessrätten. Det innebär bland annat att Sverige kan bistå andra länder med internationell rättslig hjälp under en pågående brottmålsprocess utomlands. Sverige kan även bistå med verkställighet i Sverige av utländska brottmålsavgöranden till exempel rörande böter och förverkande. På motsvarande sätt kan svenska myndigheter begära hjälp utomlands. Utvecklingen på området inom EU har varit snabb under senare år, bland annat genom Lissabon-fördraget där EU gavs en överstatlig kompetens även inom straffrätten. Nedan följer en översiktlig redogörelse över de överenskommelser och samarbeten som Sverige har ingått och som kan inverka på utländsk egendom som finns i här landet.

Rättsligt bistånd inom Europa/EU

Huvuddokumentet rörande rättsligt bistånd inom Europa är Europarådets konvention från 1959 om inbördes rättshjälp (ETS No.030) och det första tilläggsprotokollet från 1978 (ETS No.099). I anslutning till EU-konventionen som nämns nedan har även ett andra tilläggsprotokoll antagits. Som komplement till Europarådets konventioner enades majoriteten av EU:s medlemsstater 2000 om konventionen om ömsesidig rättslig hjälp mellan medlemsstaterna i EU och året därefter om ett tilläggsprotokoll rörande ekonomisk brottslighet.¹⁶

¹⁶ Rådets akt av den 29 maj 2000 om att i enlighet med artikel 34 i Fördraget om Europeiska unionen upprätta konventionen om ömsesidig rättslig hjälp i brottmål mellan Europeiska unionens medlemsstater, OJ C 197, 12.7.2000.

Merparten av de regler som berör Sverige på området har samlats i lagen (2000:562) om internationell rättslig hjälp i brottmål. Lagen gäller i förhållande till andra stater oberoende av om Sverige ingått ett avtal eller inte med landet. Lagen utgår från principen att rättslig hjälp ska lämnas under de förutsättningar som gäller för en motsvarande åtgärd under en svensk förundersökning eller rättegång enligt rättegångsbalken eller annan lag eller författning och enligt de särskilda bestämmelserna i lagen (2 kap. 1 §). Det innebär att svenska myndigheter kan bistå utländsk åklagare eller polis med en åtgärd som de även hade kunnat vidta inom ramen för en svensk förundersökning eller rättegång. Den rättsliga hjälp som avses i lagen är bland annat kvarstad, beslag, husrannsakan och andra åtgärder som framgår av 28 kap. rättegångsbalken (1 kap. 2 § första stycket 5 punkten). För att Sverige ska bistå med de uppräknade tvångsåtgärderna uppställs ett krav på dubbel straffbarhet. Dubbel straffbarhet innebär att den brottsliga gärningen i den ansökande staten även måste vara brottslig enligt svensk lag. Avsteg kan ske från kravet på dubbel straffbarhet om en ansökan om husrannsakan eller beslag kommer från ett av EU:s medlemsländer och det är föreskrivet fängelse för gärningen i den ansökande statens lagstiftning (2 kap. 2 § och 4 kap. 20 §). Lagen ger vidare utrymme för en stat att under vissa förutsättningar avslå en ansökan om rättslig hjälp, antingen på absoluta eller fakultativa grunder. En grund för avslag på ansökan kan vara om ett bifall till ansökan skulle medföra fara för rikets säkerhet, strida mot svenska allmänna rättsprinciper eller andra väsentliga intressen eller om gärningen har karaktär av ett politiskt brott eller utgör ett militärt brott (2 kap. 14 §).

När det kommer till samarbetet inom EU grundar sig detta på principen om ömsesidig tillit till varandras rättssystem (*mutual trust*) och principen om ömsesidigt erkännande. Principerna innebär att ett beslut eller en dom i en medlemsstat ska erkännas av de andra medlemsstaterna på samma sätt som ett inhemskt avgörande.¹⁷ Detta kan leda till att medlemsstaterna får acceptera att nationella bestämmelser avviker från varandra och att en begäran inte alltid är förenlig med den anmodade statens lagstiftning.

Inom EU har arbetet pågått under ett antal år med att utveckla det straffrättsliga samarbetet för att bland annat motverka den gränsöver-

¹⁷ Jfr artikel 82.1 fördraget om Europeiska unionens funktionssätt och mål C-187/01 Gözutok/Brügge p. 33.

skridande organiserade brottsligheten. Ett flertal rättsakter har antagits under senare år som ger medlemsstaterna snabbare och effektivare redskap för att vidta och få bistånd med utredningsåtgärder, frysning och förverkande – alla med utgångspunkt i principen om ömsesidigt erkännande.

Redan 2003 antogs rådets rambeslut 2003/577/RIF om verkställighet i Europeiska unionen av beslut om frysning av egendom eller bevismaterial. Några år senare antogs rådets rambeslut 2006/783/RIF om tillämpning av principen om ömsesidigt erkännande på beslut om förverkande. De båda rambesluten har införts i nationell lagstiftning genom lagen (2005:500) om erkännande och verkställighet av frysningsbeslut i vissa fall (frysninglagen) och lagen (2011:423) om erkännande och verkställighet av beslut om förverkande i vissa fall. Rambesluten innehåller bestämmelser om erkännande och verkställighet av beslut om frysning och förverkande inom unionen.

Sverige har också genomfört Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/41/EU om en europeisk utredningsorder på det straffrättsliga området genom lagen (2017:1000) om en europeisk utredningsorder. Direktivet, som inte gäller i förhållande till Danmark och Irland, ersätter reglerna om frysning av bevismaterial i ovan nämnda rambeslut, i förhållande till de stater som är bundna av direktivet. Det innebär att frysninglagen alltjämt är tillämplig i förhållande till Danmark och Irland när det är fråga om frysning av bevismaterial. Ett beslut om en utredningsåtgärd beslutad av en annan medlemsstat kan verkställas i Sverige i syfte att inhämta bevisning (1 kap. 3 § och 4 §). Beslutet ska ha meddelats eller godkänts av en domare, domstol, undersökningsdomare eller allmän åklagare i ett straffrättsligt förfarande eller i ett annat förfarande avseende straffbara gärningar som inleds vid en administrativ eller rättslig myndighet, när ett beslut i ett sådant annat förfarande kan leda till ett förfarande inför en domstol som är behörig att handlägga brottmål. Beslag är en sådan utredningsåtgärd som här kan aktualiseras.

Under vissa förutsättningar kan Sverige vägra att erkänna och verkställa en utredningsorder. Bland de vägransgrunder som är obligatoriska i 3 kap. 5 § finns till exempel att ett godkännande och verkställighet skulle strida mot bestämmelser om *immunitet och privilegier* eller att det skulle medföra ett hot mot landets säkerhet. Den fakultativa vägransgrunden innebär att godkännande och verkställighet kan vägras om det för samma gärning som avses i utrednings-

ordern har meddelats en dom i Sverige eller i en annan stat och domen har fått laga kraft samt, vid en fällande dom, påföljden har avtjänats, är under verkställighet eller inte längre kan verkställas enligt lagen i den stat som har meddelat domen (3 kap. 6 §).

Sverige har också genomfört rådets rambeslut 2005/212/RIF om förverkande av vinning, hjälpmedel och egendom som härrör från brott (2005 års förverkanderambeslut) och direktivet 2014/42/EU om frysning och förverkande av hjälpmedel vid vinning av brott i Europeiska unionen (2014 års förverkandedirektiv) vilka syftar till att harmonisera medlemsstaternas lagstiftning om frysning och förverkande.

EU har fortsatt arbetet med harmonisering av bestämmelserna om erkännande och verkställighet av beslut om frysning och beslut om förverkande. Den 19 december 2020 trädde Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1805 av den 14 november 2018 om ömsesidigt erkännande av beslut om frysning och beslut om förverkande i kraft.¹⁸ Förordningen ersätter rambesluten om frysning och förverkande, i de delar de inte redan ersatts av direktivet om en europeisk utredningsorder. Den nya frysningsförordningen är inte tillämplig i förhållande till Danmark och Irland varför bl.a. den äldre frysningsslagen fortfarande är aktuell i förhållande till de medlemsstaterna. Övriga medlemsstater är direkt bundna av förordningen. För att möjliggöra tillämpningen av frysningsförordningen har Sverige infört lag (2020:968) med kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om ömsesidigt erkännande av beslut om frysning och beslut om förverkande samt infört vissa andra följdändringar.

Syftet med frysningsinstitutet är att åstadkomma ett snabbt och effektivt sätt att säkra egendom och bevis som finns i en annan medlemsstat än där förundersökningen bedrivs. Egendom kan genom lagen bli ”frost” till dess att den överlämnas till den utfärdande staten efter ett beslut till följd av en sedvanlig ansökan om rättslig hjälp i brottmål, eller till dess att egendomen förverkas och detta beslut har verkställts.¹⁹ Verkställande myndighet i medlemsstaten ska erkänna ett beslut om frysning och vidta nödvändiga åtgärder för att verkställa beslutet på samma sätt som ett inhemskt beslut om frysning, om inte någon vägransgrund eller grund för uppskov är tillämplig.

¹⁸ Tidigare gällde Rådets rambeslut 2003/577/RIF av den 22 juli 2003 om verkställighet i Europeiska unionen av beslut om frysning av egendom eller bevismaterial och Rambeslut 2006/783/RIF verkställighet av beslut om förverkande.

¹⁹ Prop. 2002/03:67 s. 8.

Exempelvis kan myndigheten vägra att erkänna eller verkställa ett beslut om det skulle strida mot bestämmelserna om immunitet och privilegier (jfr artikel 8 och artikel 19 frysningsförordningen). I de svenska förarbeten som utarbetades i anslutning till de tidigare rättsakterna som reglerade frysning, framgår det att den svenska uppfattningen är att begreppen ”immunitet” och ”privilegier” inte ska ges en alltför snäv innebörd.²⁰

Verkställighet av ett beslut om frysning eller beslut om förverkande regleras av rätten i den verkställande staten och dess myndigheter har ensam behörighet att besluta om verkställighetsförfarandet och om alla åtgärder i samband därmed (artikel 23 frysningsförordningen). För svenskt vidkommande innebär det att när ett beslut om frysning ska verkställas som ett beslut om kvarstad jämföras det med ett beslut som meddelats av svensk domstol varför utredningsbalken blir tillämplig och Kronofogdemyndigheten är verkställande myndighet.²¹ På motsvarande sätt ska bestämmelserna i 27 kap. rättegångsbalken tillämpas vid verkställighet att ett utländskt beslut som ska verkställas som ett beslut om beslag.

Verkställighet av internationella brottmålsavgöranden

I föregående avsnitt berörs bland annat verkställighet inom EU av beslut om förverkande. Verkställighet av ett utländskt beslut om förverkande regleras även i lagen (1972:260) om internationellt samarbete rörande verkställighet av brottmålsdom (internationella verkställighetslagen). Lagen omfattar överförande av verkställighet av frihetsberövande påföljder, böter och förverkande till och från Sverige. Egendom som enligt en utländsk dom förklarats förverkad kan enligt 18 § internationella verkställighetslagen tas i beslag, om beslag hade kunnat ske enligt svensk lag i en rättegång i Sverige (jfr vad som ovan anges om förverkande inom EU). Har ett föremål förklarats förverkat, får rätten förklara föremålet förverkat endast om det kunnat förklaras förverkat enligt svensk lag i en rättegång i Sverige (14 § andra stycket). Regeringen kan, i den mån det följer av en bilateral eller multilateral överenskommelse som Sverige har ingått med annan stat, i förordning bestämma att exempelvis böter och förverkande

²⁰ Prop. 2004/05:115 s. 55 f.

²¹ Prop. 2019/20: 198 s. 71.

som dömts ut i en annan stat får verkställas i Sverige. Ett sådant exempel är den europeiska konventionen från den 28 maj 1970 om brottmålsdoms internationella rättsverkningar.

Sverige har även genom lagen (2009:1427) om erkännande och verkställighet av bötesstraff inom Europeiska unionen genomfört rådets rambeslut 2005/214/RIF om tillämpning av principen om ömsesidigt erkännande av bötesstraff (ändrat genom rådets rambeslut 2009/299/RIF). Med ett bötesstraff avses t.ex. en skyldighet enligt en lagakraftvunnen dom, ett strafföreläggande eller ett föreläggande av ordningsbot att betala böter eller företagsbot. Begreppet ”bötesstraff” omfattar även en skyldighet att betala ett belopp som i den staten utgör påföljd för straffbar gärning. Lagen omfattar dock inte beslut om förverkande av hjälpmedel till eller vinning av brott eller enskilt anspråk som är verkställbart enligt rådets förordning (EG) nr 44/2001 av den 22 december 2000 om domstols behörighet och om erkännande och verkställighet av beslut på privaträttens område (1 kap. 3 §).

När en utländsk stat översänder ett bötesstraff för verkställighet till Sverige är det Kronofogdemyndigheten som prövar om avgörandet ska erkännas och verkställas i landet. Om Kronofogdemyndigheten bedömer att avgörandet är verkställbart i Sverige ska myndigheten meddela en verkställbarhetsförklaring. Hinder mot verkställighet är enligt 3 kap. 11 § samma lag följande.

1. Om det för samma gärning meddelats dom eller beslut i Sverige eller i en annan stat och domen eller beslutet i den andra staten, vid ett fällande avgörande, har verkställts.
2. Om gärningen helt eller delvis begåtts i Sverige och den inte motsvarar brott enligt svensk lag eller om en tillämpning av 35 kap. 7 § brottsbalken innebär att preskription inträtt.
3. Om den dömde inte hade fyllt 15 år när brottet begicks.
4. Om en sådan förklaring inte skulle vara förenlig med *bestämmelser om immunitet*.
5. Om bötesstraffet har beslutats efter ett skriftligt förfarande och det inte har bekräftats i intyget att den dömde personligen eller genom behörigt ombud underrättats om sin rätt att bestrida samt om tidsfristen för detta.

6. Om bötesstraffet har meddelats efter en förhandling där den dömda inte var personligen närvarande och om det inte har bekräftats i intyget att något av villkoren i artikel 7.2 i–j i rambeslutet är uppfyllt.

Kronofogdemyndighetens beslut om verkställbarhetsförklaring kan överklagas varvid bestämmelserna i 18 kap. utsökningsbalken är tillämpliga. En verkställbarhetsförklaring ska enligt 3 kap. 14 § lagen om erkännande och verkställighet av bötesstraff inom Europeiska unionen upphävas av Kronofogdemyndigheten (eller av domstolen om den är föremål för rättens prövning) om det till exempel framkommer att straffet inte får verkställas i Sverige, om nåd beviljats, om egendom som kan användas för verkställighet inte påträffas eller det av någon annan anledning inte är möjligt att verkställa straffet, eller om begäran om verkställighet återkallas.

I förhållande till de nordiska länderna gäller lagen (1963:193) om samarbete med Danmark, Finland, Island och Norge angående verkställighet av straff m.m. (nordiska verkställighetslagen) med tillhörande förordning (1963:194) om samarbete med Danmark, Finland, Island och Norge ang. verkställighet av straff m.m. Den nordiska verkställighetslagen omfattar enligt 1 § en dom som meddelats i Danmark, Finland, Island eller Norge, genom vilken någon dömts till böter eller förverkande av egendom eller i brottmål utdömts ersättning för rättegångskostnad. Lagen är också tillämplig på beslut som meddelats i någon av de nordiska länderna till tryggande av anspråk på böter, förverkande av egendom, skadestånd eller ersättning för rättegångskostnad som rör kvarstad, skingringsförbud eller beslag av egendom som tillhör brottsmisstänkt. Förfarandet vid verkställighet ska ske enligt svensk lag (2 §).

Internationella verkställighetslagen åtföljs av förordningen (1977:178) med vissa bestämmelser om internationellt samarbete rörande verkställighet av brottmålsdom som närmare redogör för lagens tillämpningsområde, där det till exempel framgår vilka stater som tillträtt ovan nämnda konventioner. Övriga överenskommelser framgår av 21–21 g §§.

3.3.4 Internationella offentligrättsliga avgöranden

EU:s medlemsländer har enats om att bistå varandra med indrivning av statliga fordringar så som skatter, tullar och avgifter inom ramen för det s.k. indrivningsdirektivet.²² Vid en ansökan om indrivning i Sverige från en medlemsstat ska fordran behandlas som om den var den anmodade medlemsstatens om inte annat föreskrivs i direktivet. Vid förfarandet ska den anmodade myndigheten (i Sverige Kronofogdemyndigheten) använda sina befogenheter och förfaranden enligt den anmodade medlemsstatens lagar, förordningar eller administrativa bestämmelser för fordringar som avser samma eller, i avsaknad av detta, en liknande skatt eller avgift, om inte annat föreskrivs i direktivet (artikel 13). Direktivet ger även möjlighet för en (sökande) medlemsstat att begära att den anmodade myndigheten vidtar säkerhetsåtgärder, i den mån det är tillåtet enligt dess nationella lagstiftning och är i överensstämmelse med dess administrativa praxis, dels när det finns en fordran eller dokument som möjliggör verkställighet i den sökande staten som är bestridd när begäran görs, dels för att säkerställa indrivning om en fordran ännu inte är föremål för ett dokument som medger verkställighet (artikel 16).

Utöver indrivningsdirektivet har Sverige ingått andra internationella överenskommelser, ofta dubbelbeskattningsavtal, som innehåller bestämmelser om indrivning av skatter och som gäller parallellt med direktivet. Till exempel det nordiska skattehandräckningsavtalet som vanligen tillämpas mellan Danmark, Finland och Sverige i stället för indrivningsdirektivet.²³

I förhållanden mellan Danmark, Finland, Norge, USA och Sverige gäller även Europaråds- och OECD-konventionen om ömsesidig handräckning i skatteärenden.²⁴ Konventionen ger länderna möjlighet att begära att en skattskyldigs tillgångar tas i beslag eller spärras, för att säkerställa en framtida indrivning. Det krävs dock att den begärda åtgärden är tillämplig i såväl den sökande som den anmodade staten (artikel 2).²⁵

²² Rådets direktiv 2010/24/EU av den 16 mars 2010 om ömsesidigt bistånd för indrivning av fordringar som avser skatter, avgifter och andra åtgärder, införlivat huvudsakligen genom lagen (2011:1537) om bistånd med indrivning av skatter och avgifter inom Europeiska unionen (biståndslagen).

²³ För en komplett beskrivning av vilka överenskommelse Sverige ingått som innehåller indrivningsbestämmelser se Kronofogdemyndighetens handbok "Internationell verkställighet", 2016, s. 75 f.

²⁴ Införlivad i svensk rätt genom lagen (1990:313) om Europaråds- och OECD-konventionen om ömsesidig handräckning i skatteärenden. Konventionen finns som bilaga till lagen.

²⁵ Prop. 1989/90:14 s. 74–75.

Andra typer av utländska avgöranden som kan verkställas här i landet är avgöranden som rör rättegångskostnader (se lagen [1986:1042] om verkställighet av vissa utländska beslut om rättegångskostnader).

3.4 Sammanfattning

Som framgår ovan kan egendom av det mest skiftande slag bli föremål för rättsliga åtgärder som i varierande grad omfattar ianspråktaganden av den i många olika rättsliga sammanhang. Den nationella lagstiftningen ger omfattande möjligheter att tvångsvis ta egendom i anspråk, såväl vad gäller civilrättsliga anspråk som anspråk som har samband med förvaltnings- eller straffrättsliga förfaranden. Inom ramen för alla dessa förfaranden finns det också vidsträckta möjligheter att med mycket kort varsel temporärt och tvångsmässigt ta egendom i anspråk. Till det kommer att det på detta område finns ett mycket stort antal internationella överenskommelser som tillåter detsamma. Det gäller såväl temporära (interimistiska) som definitiva (slutliga) ianspråktaganden.

Förutom det innebär vanligen ett rättsligt förfarande som involverar viss egendom att den egendomen rent faktiskt är ”belastad” av det pågående förfarandet, även om något formellt beslut om ianspråktagande av egendomen i fråga inte har meddelats. Detsamma gäller även om förfarandet inte är direkt inriktat på ett fysiskt omhändertagande av egendom. Till detta kommer att Sverige genom internationella åtaganden, inte minst inom ramen för EU-samarbetet, har iakttagit ett stort antal regleringar som innefattar ianspråktagande av egendom.

Utredningen har enligt direktiven att lämna förslag som säkerställer att från utlandet till Sverige inlånade utställningsföremål för att här ställas ut, kan lämnas tillbaka till den som lånat ut föremålen. Sådana föremål ska med andra ord under den tid de finns i Sverige skyddas mot processuella och exekutiva åtgärder. Det innebär i princip att sådana föremål inte ska kunna bli föremål för åtgärder enligt de regleringar, nationella såväl som internationella, som här ovan har redogjorts för. Utredningen återkommer i 7 kapitlet till möjligheterna att åstadkomma det.

4 Statsimmunitet avseende kulturföremål

4.1 Sedvanerätt och traktater

Inom folkrätten utgör traktater och sedvanerätt primära rättskällor. En traktat binder endast parterna men dess innehåll kan på sikt komma att påverka en sedvanerättslig utveckling. En traktat kan också utgöra en kodifiering av redan etablerad sedvanerätt.

Traktater kan betraktas som en generisk term för internationella överenskommelser, avtal och konventioner. Wienkonventionen om traktaträtten av den 23 maj 1969 (SÖ 1975:1) innehåller särskilda bestämmelser om bl.a. ingående av traktater, bundenhet och tolkning.

När Sverige blir part i en konvention, genom exempelvis ratifikation, blir konventionens regler bindande för Sverige gentemot andra stater som är parter i konventionen. Det är alltså frågan om bundenhet på ett folkrättsligt plan. För att undvika en konflikt mellan svensk rätt och folkrättsliga förpliktelser kan det krävas att konventionen införlivas i svensk rätt genom att konventionen inkorporeras i sin helhet eller genom transformering där relevanta bestämmelser införlivas i svensk rätt genom lagstiftning. Det är också möjligt att konstatera normharmoni mellan de folkrättsliga reglerna och svensk rätt utan behov av ny lagstiftning.

Internationell sedvanerätt utvecklas när staters praxis (sedvana) följs av en rättsövertygelse (*opinio juris*) om att sedvanan utgör gällande rätt. Sedvanerätt, eller allmän folkrätt, är bindande för alla stater. Den är samtidigt dispositiv och möjliggör för stater att ingå avtal med ett annat innehåll. Ett undantag utgörs av normer av *jus cogens* karaktär. *Jus cogens* är en tvingande allmän folkrättsnorm vilken av det internationella statssamfundet som helhet är godtagen och erkänd som en norm från vilken ingen avvikelse är tillåten och vilken

kan ändras endast genom en senare allmän folkrättsnorm av samma karaktär.

Folkrättens immunitetsregler inkluderar regler om statsimmunitet och regler om diplomatisk immunitet. Den senare som berör beskickningar m.m. med tillhörande verksamhet och personal, kommer inte att beröras vidare här. Statsimmunitet innebär i korthet att en stat inte är skyldig att underkasta sig en annan stats dömande eller verkställande jurisdiktion. Detta grundar sig på att varje stat anses suverän och att den ena staten därför inte kan utöva jurisdiktion över den andra.

De folkrättsliga reglerna om immunitet tillämpas av staterna i sitt faktiska handlande i olika sammanhang, men inom ramen för de nationella jurisdiktionerna har de nationella domstolarna att tolka och tillämpa dessa folkrättsliga regler. De folkrättsliga reglerna utgör alltså en levande, och även dynamisk, del av den nationellt gällande rätten.

4.2 Internationell sedvanerätt i fråga om statsimmunitet

Enligt den internationella sedvanerätten kan främmande stater i Sverige göra gällande immunitet i samband med att ett anspråk av något slag riktas mot den främmande staten och/eller dess egendom. Immuniteten innebär att en stat inte är skyldig att underkasta sig svensk domsrätt. En stat kan dock välja att avstå från att åberopa immunitet genom ett uttryckligt avstående. Även om statsimmunitet utgör internationell sedvanerätt kan det finnas olika meningar om det mer exakta innehållet, omfattningen och den närmare tolkningen av statsimmuniteten.

Historiskt sett har statsimmuniteten varit absolut, dvs. undantagslös. En stat har haft ett fullständigt immunitetsskydd mot att bli föremål för en annan stats myndighetsutövning i alla former. Detta har successivt kommit att förskjutas mot en mer begränsad (restriktiv) syn på immuniteten. Utvecklingen har skett i samband med att stater i större utsträckning började att ingå kommersiella avtal och utföra privaträttsliga handlingar som kom att konkurrera med privata företag och privatpersoner. I och med den förändringen har det steg för steg vuxit fram en restriktiv immunitetsteori. Enligt den restriktiva immunitetsteorin delas en stats handlingar upp i å ena sidan s.k. ”höghetshandlingar”, dvs. suveräna handlingar (*acta iure imperii*)

och å den andra sidan kommersiella och privaträttsliga handlingar (*acta iure gestionis*). Exempel på det senare är handlingar som vilken juridisk eller fysisk person som helst kan utföra; det behöver inte vara en stat som agerar. Enligt den restriktiva immunitetsteorin är det endast staters höghetshandlande som omfattas av statsimmunitet. Ett höghetshandlande kan enbart utföras av en stat, men samma handling skulle kunna bedömas olika beroende på om det är handlingens syfte eller natur som ligger till grund för bedömningen. Enligt den restriktiva immunitetsteorin råder inte någon immunitet för staters kommersiella eller privaträttsliga handlande i en annan stat.

Immunitetsskyddet har historiskt sett tillämpats olika beroende på om frågan rört domsrätt i allmänhet eller specifika åtgärder för verkställighet (exekution) eller preliminära (interimistiska) säkerhetsåtgärder (t.ex. kvarstad). Åtgärder av de senare slagen har ansetts, och anses fortfarande, utgöra ett större ingrepp i staters suveränitet och beredskapen att tillerkänna en stat immunitet i sådana fall har varit högre än när det gällt immunitet mot domsrätt.

Statsimmunitet var i svensk rätt länge oreglerat utom såvitt avser vissa särskilda förhållanden. Numera har Sverige ratificerat Förenta nationernas konvention om immunitet för stater och deras egendom (2004 års immunitetskonvention) som har ett generellt tillämpningsområde (se vidare nedan).

Den internationella sedvanerättens regler om statsimmunitet, som har giltighet även i Sverige, kan sammanfattningsvis sägas innebära att en suverän stat *som huvudregel* åtnjuter immunitet, dvs. skydd mot domsrätt och specifika processuella och exekutiva åtgärder i övrigt från en annan stats sida, om det i det aktuella fallet är frågan om ett handlande som är att betrakta som ett uttryck för statens ”höghet”. Om handlandet däremot uteslutande har en kommersiell eller privaträttslig karaktär omfattas handlandet, *som huvudsaklig undantagsregel*, inte av sådan immunitet. När det gäller att bedöma om ett visst handlande är av det ena eller andra slaget är den förhärskande uppfattningen att det avgörande är handlandets natur, inte dess syfte.

4.3 Internationell sedvanerätt särskilt avseende inlånade kulturföremål

En fråga som är aktuell för utredningen att ställa sig är om, och i så fall på vilket sätt, ett från ett land till ett annat utlånat "kulturföremål" särbehandlas i frågan om immunitet. Det är allmänt erkänt att mellanstatliga kulturutbyten av olika slag främjar det internationella umgänget stater och människor emellan. Ett viktigt inslag i ett sådant utbyte är att kulturföremål kan göras tillgängliga för en större publik i många länder. I de allra flesta fall, om ens någonsin, vållar frågan inte bekymmer.

Redan det förhållandet att en etablerad kulturinstitution lånar in ett föremål till Sverige för att här ställas ut talar för att det är frågan om ett "kulturföremål". Frågan om klassificeringen av ett föremål som "kulturföremål" har dock sällan någon betydelse och behöver inte föranleda några särskilda problem. Trots det kan det finnas skäl att något beröra klassificeringsfrågan, bl.a. eftersom klassificeringen förekommer i olika sammanhang. Det kan då konstateras att vad som ska anses vara "kulturföremål" i vissa fall är oklart. Utställda föremåls kulturella "kvalitet" behöver inte utgöra någon särskiljande omständighet i sammanhanget. Avgörande för om ett föremål är ett kulturföremål är inte föremålets egenskaper i sig utan i stället det sammanhang i vilket föremålet förekommer. Det innebär att det är utställningens syfte som är avgörande. Det syftet ska vara icke-kommersiellt, vilket regelmässigt gäller när etablerade institutioner arrangerar utställningar (se vidare avsnitt 7.3.3).

Utgångspunkten vad gäller *immunitet mot tvångsåtgärder* i den internationella sedvanerätten är, som redan nämnts, i korthet att stater åtnjuter immunitet vid s.k. höghetshandlande men inte när en stat agerar kommersiellt (sedan finns det ett antal undantag). Utlån av kulturföremål från en stat till en annan bär, eller kan bära, kännetecknen av såväl höghetshandlande som kommersiellt agerande. Det vanligaste är att utställningar med utländska inlån arrangeras av en institution (ett museum) i arrangörlandet helt fristående från någon form av höghetshandlande. En sådan utställning omges dock ofta av kommersiella aktiviteter, t.ex. att besökare betalar entréavgift, att det säljs kataloger, böcker, affischer och andra prydnadsföremål. Utställningen är då inte något uttryck för statligt "höghetshandlande"; i vart fall inte *enbart* ett sådant handlande. Om det

däremot skulle vara så att ett utlån är ett uttryck för ”höghetshandlande” från utlånarens sida är det utlånade föremålet skyddat av den immunitet som gäller bortsett från en särskild immunitetslag för inlånade utställningsföremål av det slag som utredningen har att föreslå.

Det finns i den internationella sedvanerätten ett särskilt skydd för kulturföremål som ägs av utländska stater mot verkställighetsåtgärder, både före och efter dom. Sedvanerätten har kodifierats i 2004 års immunitetskonvention (artiklarna 18–21) som Sverige har ratificerat. Varken konventionen eller den nationella lag som inkorporerar konventionen har ännu trätt i kraft (se mer nedan).

Om ett statsägt kulturföremål som en stat lånat ut till en utställning i en annan stat i annat än ett kommersiellt syfte är det med all säkerhet immunt även mot värdstatens domsrätt, dvs. i den frågan gäller detsamma som i frågan om immunitet mot tvångs- och verkställighetsåtgärder.

The Committee of Legal Advisers on Public International Law of the Council of Europe (CAHDI) har i sin Declaration on Jurisdictional Immunities of State Owned Cultural Property från den 16–17 september 2013 sammanfattat det internationella rättsläget på följande sätt.

In accordance with customary international law as codified in the Convention property of State forming part of its cultural heritage or its archives or forming part of an exhibition of objects of scientific, cultural or historical interest, and not placed or intended to be placed on sale cannot be subject to any measure of constraint, such as attachment, arrest or execution, in another State; and therefore, such measures of constraint can only be taken if immunity is expressly waived for a clearly specified property by the competent authorities of the State owning the property has been allocated or earmarked by the State for the satisfaction of the claim which is the object of the proceeding concerned.

Innehållet i CADHI:s deklARATION återspeglar innehållet i artiklarna 18–21 i 2004 års immunitetskonvention.

Slutsatsen som kan dras är att ett kulturföremål som lånas ut till en utställning i Sverige åtnjuter immunitet mot domsrätt och olika slag av verkställighetsåtgärder enligt internationell sedvanerätt, vilken kodifierats i 2004 års immunitetskonvention, om utlåningen inte är av enbart kommersiellt slag och om utställda föremål ägs av den främmande staten eller den på annat sätt har dispositionsrätt över föremålen.

Vad som nu har beskrivits som en internationell sedvanerätt är inte tillämplig på straffrättsliga och straffprocessuella förhållanden.

Mot ianspråktaganden genom beslag och förverkande m.m. i ett straffprocessuellt sammanhang kan immunitet, såvitt är känt för utredningen, inte hävdas utom i de fall det är särskilt reglerat i folkrätten (vilket t.ex. gäller för s.k. diplomatisk immunitet).

Föremål som ägs eller disponeras av icke-statliga institutioner (t.ex. stiftelser) eller av privatpersoner åtnjuter över huvud taget ingen folkrättsligt grundad immunitet. Den internationella sedvanerätten erbjuder på grund av nu nämnda begränsningar inte ett tillräckligt skydd mot processuella åtgärder avseende inlånade kulturföremål om man ska uppnå den skyddsnivå som enligt utredningens direktiv är eftersträvansvärt.

4.4 FN-konventionen om immunitet för stater och deras egendom

4.4.1 Allmänt om konventionen

Efter många års arbete inom Förenta nationerna (FN) antogs den 2 december 2004 *Förenta nationernas konvention om immunitet för stater och deras egendom* (2004 års immunitetskonvention). Enligt artikel 30 träder konventionen i kraft först 30 dagar efter det att den trettionde staten ratificerat konventionen. I april 2021 hade 22 stater ratificerat konventionen. I allt väsentligt kan konventionen sägas utgöra en kodifiering av den gällande internationella sedvanerätten, med vissa preciseringar och förtydliganden. Att konventionen har sin grund i den internationella sedvanerätten framgår av konventionens preambel där det sägs att immunitet för stater och deras egendom är allmänt erkänt som internationell sedvanerätt och att konventionen bidrar till kodifiering och vidareutveckling av folkrätten och till en harmonisering av praxis på området. I preambeln sägs vidare att utvecklingen av statspraxis avseende immunitet mot domsrätt har beaktats och att folkrättens sedvanerättsliga regler fortsätter att gälla i frågor som inte regleras i konventionen. Konventionen är också försedd med en bilaga med förklaringar till vissa bestämmelser i konventionen. Bilagan är en integrerad del av konventionen, vilket innebär att texterna i bilagan har samma status som rättskälla som konventionens artiklar.

I betänkandet *Immunitet för stater och deras egendom* (SOU 2008:2) föreslogs det att Sverige skulle ratificera konventionen och utan

undantag inkorporera den i svensk rätt. Förslagen i betänkandet följdes upp i prop. 2008/09:204 där det uttalades att konventionen i huvudsak utgör en kodifiering av gällande sedvanerätt. I propositionen föreslogs, på samma sätt som i betänkandet, att konventionen skulle inkorporeras i svensk rätt vilket har skett genom lagen (2009:1514) om immunitet för stater och deras egendom. Lagen träder i kraft först den dag regeringen bestämmer, vilket styrs av när konventionen träder i kraft.

Konventionen omfattar både frågan om immunitet mot domsrätt och frågan om immunitet mot användande av tvångsåtgärder (säkerhets- och verkställighetsåtgärder) mot en annan stat och dess egendom. Konventionen omfattar inte straffrättsliga förfaranden.

Konventionen är generellt inriktad, den avhandlar inte ett specifikt slag av egendom (föremål). Den är i stället inriktad på en viss ägare av egendom, dvs. staten. Den immunitet som kan följa av konventionen är enbart till förmån för stater. Med det följer att konventionen har en reglering av vad som avses med begreppet ”stat”. Där definieras begreppet ”stat” genom uppställandet av fyra olika kategorier, framför allt i syfte att bestämma vilka interna attribut som måste vara uppfyllda för att en ”enhet” ska kunna åtnjuta statsimmunitet. Det rör sig om följande fyra kategorier (se artikel 2.1.b).

1. *För det första* avses staten i sig samt dess olika offentliga organ, vilket omfattar kärnan av vad som avses med en stat, som statsöverhuvud, regeringschef, olika departement m.m. Denna kategori tillhör vad som är allmänt godtagat att inplacera under begreppet ”stat”.
2. *För det andra* avses en förbundsstats delstater eller en stats ”underenheter” som har rätt att utöva myndighet, t.ex. en stats regionala eller lokala enheter. Hur en stat är organiserad varierar och vad gäller denna kategori motsvaras den inte av någon allmänt godtagen bestämning.
3. *För det tredje* avses statliga organ och andra enheter, i den mån de har rätt att vidta, eller faktiskt vidtar, åtgärder som ett led i statens myndighetsutövning. I denna kategori ingår även icke-statliga enheter som har anförtrotts suverän myndighetsutövning.
4. *För det fjärde*, slutligen, avses statens företrädare när dessa agerar i denna egenskap. Hit hör alla fysiska personer som har behörighet att företräda staten i någon av de föregående kategorierna.

Det bakomliggande syftet är att det inte primärt ska vara av intresse hur en ”enhet” av staten är uppbyggd eller liknande, utan det avgörande är karaktären och/eller syftet med ett visst handlande. Det innebär att inte allt som staten i någon av dessa skepnader gör kan åtnjuta immunitet enligt konventionen. Immunitet kan i huvudsak åtnjutas endast när staten (i form av ett subjekt under någon av de nämnda kategorierna) agerar i kraft av sin ”höghet”, inte när handlandet sker i ett affärsmässigt sammanhang. I konventionen finns därför en definition av ”affärstransaktion” för att bestämma när en stat handlar i den ena eller andra rollen (se vidare nedan).

4.4.2 Immunitet mot domsrätt

Huvudregeln i 2004 års immunitetskonvention finns i artikel 5 där det föreskrivs att ”en stat åtnjuter immunitet för sig själv och sin egendom mot en annan stats domstolars domsrätt enligt vad som anges i denna konvention”. I artikel 10 finns sedan en huvudsaklig undantagsregel om icke-immunitet. Immunitet kan som huvudregel (artikel 5) åtnjutas endast när staten agerar i kraft av sin ”höghet”, inte (artikel 10) när handlandet sker i ett affärsmässigt sammanhang.

Enligt *huvudregeln* åtnjuter en stat alltså immunitet vid s.k. ”höghetshandlande”. En stat kan frivilligt i det enskilda fallet eller mer generellt, avstå från att göra immunitet gällande (se artiklarna 7–9). Ett avstående kan göras före eller efter en tvist har uppstått, genom att staten frivilligt deltar i förfarandet eller genom att staten väcker en gentalan mot den andra staten. I det fall ett avstående görs krävs att det är tydligt och klart samt i vissa fall att det görs i skriftlig form (se artikel 7.1 b och 7.1 c). Det kan noteras att ett avstående från immunitet vad gäller en annan stats domsrätt inte i sig innebär att samtycke lämnats till att det i den andra staten också kan vidtas verkställighetsåtgärder (artikel 20). Det ska också påpekas att det förhållandet att en stat i ett visst fall medger att det är en annan stats lagstiftning (materiella rätt) som är tillämplig på en tvist staten är indragen i, i sig inte ska tolkas som ett avstående från immunitet mot jurisdiktion (artikel 7.2).

I konventionen finns i artikel 2.1 c, som nämnts, en definition av ”affärstransaktion” för att kunna bestämma när en stat handlar i kraft av sin ”höghet” eller som en kommersiell/privat aktör. Definitionen

anger tre olika kategorier av handlande som *inte* ska anses som ”*höghetshandlande*”, nämligen följande.

1. Affärsavtal eller transaktion avseende försäljning av varor eller tillhandahållande av tjänster.
2. Avtal om lån eller annan transaktion av finansiell natur, innefattande garanti- eller ersättningsförpliktelse avseende sådant lån eller sådan transaktion.
3. Annat avtal eller transaktion av affärsmässig, industriell, handelsmässig eller yrkesmässig natur, dock inte anställningskontrakt.

Vid avgörandet av om ett avtal eller en transaktion är av affärsmässigt slag, ska först och främst beaktas avtalets eller transaktionens natur, men syftet kan också i vissa fall vara av betydelse. Det senare gäller enligt artikelns lydelse ”om avtals- eller transaktionsparterna har kommit överens om det eller om i forumstatens praxis detta syfte är av betydelse för att fastställa om avtalet eller transaktionen är av icke-kommersiell natur” (artikel 2.2). I artikel 10 finns den huvudsakliga undantagsregeln om icke-immunitet i de fall en stat är involverad i en affärstransaktion (enligt definitionen i artikel 2). Där anges att immunitet inte kan göras gällande i följande fall.

1. Om en stat deltar i en affärstransaktion med en utländsk fysisk eller juridisk person och om eventuella tvister enligt tillämpliga internationella privaträttsliga regler i anledning av affärstransaktionen faller under en annan stats domstols behörighet, får staten inte åberopa immunitet mot denna behörighet i ett mål som härrör från den affärstransaktionen.
 - Punkt 1 gäller inte vid (a) affärstransaktioner mellan stater, eller (b) om parterna i affärstransaktionen uttryckligen har avtalat något annat.
2. Om ett statligt företag eller en annan av en stat upprättad enhet som är ett självständigt rättssubjekt och har rättslig förmåga att (a) stämma eller stämmas, (b) förvärva, äga eller besitta och avyttra egendom, däribland egendom som staten har bemyndigat företaget eller enheten att driva eller förvalta, är part i ett mål som härrör från en affärstransaktion i vilken enheten i fråga deltar, ska detta inte påverka statens immunitet mot domsrätt.

Det finns även ett antal rättsförhållanden där en stat som huvudregel aldrig kan hävda immunitet. Det rör sig om anställningskontrakt (artikel 11), person- eller sakskada (artikel 12), ägande, besittning och användning av egendom (artikel 13), immaterialrätt (artikel 14) och deltagande i bolag eller andra associationsrättsliga subjekt (artikel 15). Huvudregeln om icke-immunitet i dessa fall är försedd med vissa undantag.

4.4.3 Immunitet mot tvångsåtgärder

Artiklarna 18 och 19 i konventionen reglerar statsimmunitet mot tvångsåtgärder såväl före dom som efter dom i samband med domstolsförfarande eller motsvarande. Huvudreglerna är att en stat åtnjuter immunitet mot tvångsåtgärder ("measures of constraint" i den engelska texten). Under den allmänna benämningen faller vad som i svensk rätt benämns kvarstad, säkerhetsåtgärder, beslag, förverkande, utmätning m.m. Uttrycket "tvångsåtgärder" är avsett att ges en allmän innebörd och omfattar alla former av rättsliga åtgärder som medför att ägaren (eller innehavaren) av egendomen på något sätt förhindras att utöva sin rätt till egendomen. Artiklarna hindrar ianspråktagande av egendom oavsett i vilken stat ett rättsligt förfarande har inletts. En rättegång kan t.ex. pågå i en stat och den rättegången kan beröra egendom i en annan stats ägo och en säkerhetsåtgärd avseende egendomen begärs i en tredje stat. Bestämmelserna i artiklarna är då tillämpliga i denna tredje stat.

Före dom får som huvudregel inga tvångsåtgärder vidtas mot en annan stats egendom (artikel 18). Med tvångsåtgärder avses kvarstad och andra säkerhetsåtgärder. Från denna huvudregel görs följande undantag.

1. Om staten uttryckligen har samtyckt till att sådana åtgärder vidtas genom
 - ett internationellt avtal,
 - genom ett skiljdomsavtal eller ett skriftligt kontrakt eller
 - genom en förklaring till domstolen eller ett skriftligt meddelande efter det att en tvist mellan parterna har uppstått, eller

2. Om staten har avsatt eller reserverat egendom för gottgörelse av det krav som målet rör.

När tvångsåtgärder före dom aktualiseras är statsimmuniteten enligt konventionen långtgående. Den gäller generellt utan beaktande av om ett visst handlande är ett utflöde av statens ”höghet” eller uteslutande ett kommersiellt agerande.

Tvångsåtgärder *efter* dom uttrycks på motsvarande sätt som i artikel 18. Här finns dock ett viktigt tillägg i artikel 19 (c). Det har tidigare nämnts att konventionen behandlar egendom generellt, dvs. den gör inte åtskillnad mellan egendom av olika slag. Det är också utgångspunkten. I tillägget föreskrivs dock att tvångsåtgärder (verkställighet) efter dom, får ske om det har fastställts att staten uteslutande använder eller avser att använda egendomen i annat än statliga icke-kommersiella syften och att den befinner sig inom forumstatens territorium. Tvångsåtgärder efter dom får endast verkställas mot egendom som har samband med den enhet mot vilken målet riktar sig. I bilagan till konventionen framgår att uttrycket ”*enhet*” avser en stat som en oberoende juridisk person, en delstat i en förbundsstat, en stats underenhet, ett statligt organ eller annan enhet som har status som självständigt rättssubjekt. Vidare uttrycks att orden ”*egendom som har samband med enheten*” ska tolkas vidare än äganderätt eller besittning. Slutligen påpekas i bilagan, i anslutning till artikel 19, att immuniteten enligt artikeln inte hindrar att regler om ansvarsgenombrott (”piercing the corporate veil”) och liknande regler tillämpas. Det innebär att åtgärder för verkställighet kan vidtas vid olika former av oegentligt handlande.

Tillägget i artikel 19 (c) blir särskilt intressant om det läses tillsammans med artikel 21. I den senare räknas egendom upp som *aldrig* ska anses vara egendom som uteslutande används i affärsmässiga sammanhang, dvs. egendomen är aldrig åtkomlig för processuella åtgärder. Av särskilt intresse är punkten e) som föreskriver att det gäller ”egendom som ingår i utställningar av föremål av vetenskapligt, kulturellt eller historiskt intresse och som inte är eller avses att bli utbjuden till försäljning”.

4.5 Statsimmunitet i svensk rättspraxis

Svenska domstolar har tillämpat de sedvanerättsligt grundade reglerna om statsimmunitet i ett antal rättsfall. Under andra världskriget kom principen att tillämpas i bland annat avgörandet NJA 1942 s. 65, de s.k. "Kvarstadsbåtarna". Bakgrunden till rättsfallet var att Norge under andra världskriget utfärdade en lag som innebar att norska staten erhöll nyttjanderätten till norska fartyg. Norska staten lånade därefter ut fartyg till Storbritannien. Ett fartyg som norska staten hade tagit över nyttjanderätten till, och lånat ut till Storbritannien, lade till i Göteborgs hamn. Rederiet, ägaren till fartyget, begärde vid svensk domstol att fartyget skulle beläggas med kvarstad eftersom bolaget ansåg att det fanns en risk att fartyget togs till främmande stat. Norska och brittiska staten gjorde gällande statsimmunitet varför en avgörande fråga för Högsta domstolen kom att bli om fartyget användes för statsändamål, och omfattades av statsimmunitet, eller om fartyget i stället användes för kommersiella ändamål. Eftersom norska staten kommit åt fartyget genom höghetshandlande ansåg domstolen att såväl norska som brittiska staten var skyddade mot kvarstaden på grund av statsimmunitet.

I NJA 1999 s. 821 uttalade sig Högsta domstolen om gränsdragningen mellan höghetshandlande och kommersiellt handlande och ansåg att frågan bör avgöras efter en helhetsbedömning av de, med hänsyn till immunitetsrättens syften, omständigheter som i den föreliggande situationen talar för och mot rätten att åberopa immunitet. I målet krävde en svensk kommun ersättning av den isländska staten för utbildning med stöd av ett avtal. Högsta domstolen kom till slutsatsen att utbildning typiskt sätt rör en offentligrettslig fråga och att innehållet i parternas avtal inte innebar att Island hade avstått från sin immunitet.

Högsta domstolen har även prövat frågan om statsimmunitet i NJA 2009 s. 905. I det målet hade belgiska ambassaden och en bostadsrättsförening ingått ett hyresavtal för hyra av lokal. Bostadsrättsföreningen väckte talan mot ambassaden och begärde att det skulle fastställas att ambassaden hade skyldighet att på visst sätt renovera en lokal på föreningens fastighet och slutligt svara för en del av renoveringskostnaderna. Främst eftersom tvisten rörde tolkningen av ett privatrettsligt hyresavtal mellan parterna ansåg Högsta

domstolen att belgiska staten inte hade rätt att åberopa immunitet trots att lokalen användes som ambassad.

Svensk stats- och domstolspraxis har sedan lång tid tillbaka tillämpat den s.k. restriktiva immunitetsteorin och utvecklingen i Sverige har varit i linje med den internationella sedvanerätten vilken gått mot en successiv utvidgning av teorin. Högsta domstolen slog också fast i rättsfallet NJA 1999 s. 821 att stater åtnjuter immunitet mot tvister som rör statsakter i egentlig mening (höghetshandlande), men inte mot en tvist rörande ett kommersiellt eller privaträttsligt handlande. I NJA 2011 s. 475 uttalade sig Högsta domstolen för första gången om 2004 års immunitetskonvention och om artikel 19 (trots att den alltså inte trätt i kraft). Rättsfallet rörde verkställigheten av en dom där ryska staten blivit betalningsskyldig. Högsta domstolen uttalade att den tidigare absoluta rätten till statsimmuniteten har utvecklats till en restriktiv tillämpning som enbart omfattar immunitet för statligt höghetshandlande, dvs. statsakter i egentlig mening. Högsta domstolen uttalade vidare att i statspraxis har man varit försiktig med att inte tillerkänna en främmande stat immunitet mot verkställighetsåtgärder. Motsvarande utveckling, som skett i fråga om immunitet mot domsrätt, har inte skett i fråga om immunitet mot verkställighet. I många länder tillämpas dock den restriktiva teorin även i frågan om immunitet mot verkställighet, dvs. immunitet gäller enbart för statsegendom som används för statliga ändamål. Verkställighet är således tillåten beträffande egendom som används, eller är avsedd att användas, för kommersiella ändamål, även utan att staten avstått från immunitet. Högsta domstolen uttalar vidare att art. 19 (c) i 2004 års immunitetskonvention får anses ge uttryck för den, av många stater erkända, principen att verkställighet får ske i egendom som används för annat än uteslutande statliga icke-kommersiella ändamål. Slutsatsen i avgörandet är att det finns hinder mot verkställighet när egendom används för statens utövande av sitt höghetshandlande och likartade uppgifter av officiell karaktär eller då egendomen omfattas av art. 21 i 2004 års immunitetskonvention.

I frågan om gränsdragningen mellan höghetshandlingar och kommersiella handlingar har man i 2004 års immunitetskonvention valt att utgå från en handlingens *natur* framför handlingens *syfte*. Sverige hävdade också, under framtagandet av konventionen, att handlingens natur först och främst bör vara avgörande.¹ Vad gäller svenska dom-

¹ Prop. 2008/09:204 s. 52.

stolsavgöranden har det trots det i NJA 1999 s. 821 gjorts en något avvikande bedömning. Avvikelsen består i att Högsta domstolen inte tydligt satte en handlings natur framför handlingens syfte. I stället hänvisade Högsta domstolen till att en helhetsbedömning måste göras. Det kan, men måste inte, tas till intäkt för att båda dessa kriterier, en handlings natur och dess syfte, är relevanta att beakta vid bedömningen. I praktiken är denna avvikelse inte av nämnvärd betydelse. I själva verket är konventionens sätt att betona en transaktions ”natur” framför dess ”syfte” en kompromiss som inte utesluter att även syftet får beaktas. Det kan sägas vara en kompromiss som ligger nära det synsätt som Högsta domstolen gett uttryck för i rättsfallet.²

Vad gäller frågan om avstående från immunitet uttalades i ovan nämnda NJA 1999 s. 821 (se även NJA 1972 C 434) att en avtalsklausul som angav att tvist med anledning av avtalet skulle avgöras av svensk rätt, inte kunde anses vara ett tillräckligt tydligt avstående från immunitet mot svensk domsrätt (jfr artikel 7.2 i konventionen). Hovrätten kom dock i RH 76:81 till motsatt slutsats avseende en fråga om verkställighet. I RÅ 1986 ref. 66 ansåg Regeringsrätten (numera Högsta förvaltningsdomstolen) att en stat fick anses ha avstått från sin immunitet genom att staten själv klagat på ett beslut och fört talan som part utan att hävda immunitet.

4.6 Den processuella betydelsen av statsimmunitet vid svensk domstol eller annan myndighet

En immunitet mot att dras in i rättsliga förfaranden vid en domstol eller annan myndighet är vanligen utformad som ett processhinder i svensk rätt. Ett processhinder innebär att den som åtnjuter immunitet inte ska behöva bli indragen i ett processuellt förfarande och att någon prövning i sak aldrig ska ske. I det allmänna svenska rättegångsförfarandet ska en fråga om rättegångshinder tas upp till behandling och avgörande så snart anledning till det förekommer (34 kap. 1 och 3 §§ rättegångsbalken). Om inte annat är särskilt föreskrivet ska en sådan fråga självmant tas upp av domstolen (*ex officio*), givet att domstolen på något sätt har fått kännedom om att det kan föreligga ett rättegångshinder. Det spelar inte någon roll när eller hur dom-

² Jfr prop. 2008/09:204 s. 87.

stolen nås av sådan vetskap. Har t.ex. en rättegång inletts i strid mot ett (okänt) rättegångshinder ska domstolen även i ett senare skede, när vetskap erhållits, ta ställning i frågan. Om det finns ett rättegångshinder är den processuella innebörden att domstolen avvisar den inledda talan.

I lagen (1996:242) om domstolsärenden görs inte samma uppdelning som i rättegångsbalken i formella rättegångshinder, andra hinder mot sakprövning eller prövning av hindersfrågan som ett led i sakprövningen. Även vid handläggning enligt ärendelagen kan ett ärende avvisas på grund av ett formellt betonat hinder, t.ex. statsimmunitet.

I utsökningssammanhang finns en bestämmelse om verkställighets hinder i 3 kap. 21 § utsökningbalken. I den bestämmelsens andra stycke anges att verkställighet inte får äga rum om invändning om hinder framställs som inte kan lämnas utan avseende. I 5 kap. 10 § utsökningbalken erinras om det i andra fall kan finnas föreskrifter om förbud mot utmätning (jfr också 1 kap. 2 § samma balk).

I förvaltningsrätten och förvaltningsprocessen görs generellt inte skillnad mellan å ena sidan formella prövningar av rättegångshinder och å den andra sidan prövningar i sak. Men även inom ramen för förvaltningsprocessen utgör statsimmunitet ett hinder mot ”egentlig” sakprövning.

Konkursförfarandet enligt svensk rätt innebär att redan beslutet i sig att försätta någon i konkurs har beslagsverkan beträffande all konkursgäldenärens egendom såvitt den är utmätningssbar. Han eller hon kan i och med konkursbeslutet inte längre förfoga över sådan egendom. Motsvarande gäller de flesta andra länders insolvensförfaranden, eller i vart fall vissa sådana förfaranden. En stat kan inte bli föremål för konkurs i Sverige. Det kan därför aldrig bli aktuellt med återopande av statsimmunitet inom ramen för ett svenskt konkursförfarande. Detsamma gäller förfarandena enligt lagen om (1996:764) företagsrekonstruktion eller någon av skuldsaneringslagarna; skuldsaneringslagen (2016:675) och lagen (2016:676) om skuldsanering för företagare. De nu nämnda lagarna innefattar dock inte något beslag av egendom.

Sammanfattningsvis utgör statsimmunitet generellt sett ett hinder mot sakprövning inom ramen för ett domstols- eller myndighetsförfarande i Sverige. Beroende på sammanhanget kan dock hindret mot sakprövning komma till uttryck på skilda sätt.

4.7 Sammanfattning

Det har redan konstaterats att det förhållandet att 2004 års immunitetskonvention (och 2009 års nationella lag som införlivat konventionen) inte omfattar straffrättsliga förfaranden innebär att skyddet enligt konventionen inte uppfyller de krav som ställs på den lagreglering som enligt utredningens direktiv ska föreslås. Även bortsett från det kan det konstateras att konventionens skydd inte kan anses som fullgott om syftet är att garantera att till Sverige från utlandet inlånade kulturföremål i alla lägen ska vara fredade mot alla slags processuella (judiciella och exekutiva) åtgärder.

Gränsen mellan höghetshandlande och annat statligt handlande är t.ex. inte alltid helt klar, vilket kan föra med sig osäkerheter i frågan om skyddet för ett till Sverige inlånat kulturföremål tillhörigt en främmande stat. Även om begreppet ”stat” är avsett att ges en vid tolkning enligt konventionen är även det förhållandet att konventionen är begränsad till statlig egendom något som gör att skyddet, i detta sammanhang, inte kan anses vara fullgott. Detta eftersom det är vanligt att utlånanaren inte är staten, utan en institution av annat slag, t.ex. en stiftelse eller till och med en privatperson.

En annan tveksamhet rör frågan om vad som enligt konventionen kan gälla just för kulturföremål. Utställning av sådana föremål har inte sällan kommersiella inslag, oavsett vem som äger föremålen. Det skulle kunna innebära att sådana föremål – om inte inlånet i sig är att anse som ett uttryck för utlånanarens ”höghetshandlande” – enligt konventionen åtnjuter processuellt skydd enbart såvitt avser verkställighetsåtgärder (t.ex. utmätning) efter dom. Däremot skulle sådana föremål mycket väl kunna dras in i ett processuellt förfarande (t.ex. en tvistemålsrättegång) och inom ramen för det också tas i anspråk i form av någon säkerhetsåtgärd (t.ex. kvarstad). Konventionen ger med andra ord inte ett fullgott skydd för inlånade kulturföremål mot svensk domsrätt.

Sammanfattningsvis erbjuder 2004 års immunitetskonvention (och 2009 års lag) inte ett sådant processuellt skydd mot ianspråktaganden som enligt utredningens direktiv ska åstadkommas. Det finns inte heller en tillräckligt etablerad internationell sedvanerätt som ger ett längre gående skydd mot processuella åtgärder än vad som följer av konventionen, även om utvecklingen tycks gå i den riktningen vad gäller inlånade kulturföremål.

Varken 2004 års immunitetskonvention eller internationell sedvanerätt på området kan anses ge något skydd mot att från utlandet inlånade kulturföremål tas i anspråk inom ramen för ett straffprocessuellt förfarande vid domstol eller en brottsutredning hos polis och åklagare.

På samma sätt som anges i direktiven kan den sammanfattande slutsatsen inte bli någon annan än att varken 2004 års immunitetskonvention eller internationell sedvanerätt inom folkrätten erbjuder det skydd som utredningen har att lägga fram förslag om.

5 Kulturföremål som olagligt förs in eller ut ur ett land

5.1 Hinder mot ut- och införsel

En immunitetslag ska givetvis inte kunna användas för att skydda ett föremål som åtkommit genom en brottslig eller någon annan otillbörlig handling.

I samband med en utställningsarrangörs undersökning (s.k. *due diligence*) av ett föremål som önskas lånas in till Sverige kan det framkomma oklarheter i ägandekedjan som gör att det finns skäl att anta att föremålet stulits eller fräntagits någon på ett annat otillbörligt sätt. Sådana omständigheter kan leda till att utställningsarrangören avbryter låneförfarandet och att något inlån inte kommer till stånd. Om arrangören trots det lånar in föremålet bör sådana uppgifter framgå av en ansökan om immunitet och kan utgöra hinder mot att bevilja immunitet.

Det kan även vara så att föremålet behöver tillstånd för att föras ut ur landet där föremålet normalt är hemmahörande, dvs. stadigvarande placerat, eller tillstånd för att föras in i Sverige. Även sådana uppgifter bör anges i en ansökan.

En immunitetslag och regelverken kring återlämnande av stulna eller olagligen ut- respektive införda kulturföremål har vissa beröringspunkter. Det är därför relevant att kort redogöra för de regelverk som rör kulturföremål som olagligen förts ut ur ett land, olagligen förts in i Sverige eller stulits.

Sverige har sedan början av 1900-talet en lagstiftning som skyddar kulturföremål som anses vara av betydelse för kulturarvet från att föras ut ur landet. Den som avser att föra ut ett kulturföremål måste ansöka om tillstånd för utförsel. Om någon för ut ett kulturföremål utan ett sådant tillstånd, eller annars i strid mot lagstiftningen, riskerar personen att dömas för smuggling. På motsvarande

sätt införs nu successivt inom EU ett tillståndsförfarande även för införsel av kulturföremål från tredjeländ.

Ett viktigt instrument på området är FN-organet Unescos konvention om åtgärder för att förbjuda och förhindra olovlig införsel, utförsel och överlåtelse av äganderätten till kulturegendom från 1970.¹ Konventionen definierar *kulturföremål* som egendom som av religiösa eller profana skäl av varje stat förklaras vara av stor betydelse för arkeologin, förhistorien, historien, litteraturen, konsten eller vetenskapen och som ingår i ett antal uppräknade kategorier i artikel 1. De föremål som följer av uppräknningen är bl.a. sällsynta samlingar och prov på zoologins, botanikens, mineralogins och anatomins områden, föremål med historisk anknytning, fynd från arkeologiska utgrävningar, föremål av konstnärligt intresse. Genom att tillträda konventionen åtar sig länder att samarbeta kring åtgärder för utförsel och återlämnande av kulturföremål och att arbeta för att motverka och förhindra illegal handel med kulturföremål. För Sveriges del trädde konventionen i kraft den 13 april 2003.²

Sverige har också undertecknat Washington-principerna från 1998 och Terezin-deklarationen från 2009. Washington-principerna antogs vid The Washington Conference on Holocaust-Era Assets i Washington.³ Terezin-deklarationen antogs dryga decenniet senare och utgör bland annat ett förtydligande till Washington-principerna. Utgångspunkten för överenskommelserna är att föremål som konfiskerades under nazi-tiden ska identifieras och tillkännages så att dess ursprungliga ägare, eller deras arvingar, ska kunna framställa anspråk på föremålen och att parterna ska hitta rimliga och rättvisa lösningar i de enskilda fallen.

De svenska nationella bestämmelser som rör utförsel och återlämnande av kulturföremål finns i kulturmiljölagen (1988:950). Där framgår dels ett förbud mot att föra ut kulturföremål från Sverige om inte föremålet har ett särskilt tillstånd (5 kap.), dels krav på återlämnande av kulturföremål som olagligen förts ut eller stulits från

¹ Konvention om åtgärder för att förbjuda och förhindra olovlig införsel, utförsel och överlåtelse av äganderätten till kulturegendom, Paris den 14 november 1970, SÖ 2003:8.

² Här kan även nämnas Konventionen om skydd för kulturegendom i händelse av väpnad konflikt jämte tilläggsprotokoll, Haag den 14 maj 1954, SÖ 1985:7. Jfr även prop. 2016/17:109.

³ Washington-principerna, antagna den 3 december 1998 i anslutning till Washington Conference on Holocaust Era Assets, Washington, DC, <https://www.state.gov/washington-conference-principles-on-nazi-confiscated-art/> (senast besökt 2021-03-26). Terezin-deklarationen, antagen den 30 juni 2009 i Terezin, Tjeckien, <https://www.state.gov/prague-holocaust-era-assets-conference-terezin-declaration/> (senast besökt 2021-03-26).

ett annat land (6, 7 och 8 kap.). Utgångspunkten är att 6 kap. reglerar återlämnande av föremål som förts bort från en stat inom EES och 7–8 kap. förfaranden som rör föremål som förts ut från en stat som tillträtt Unidroit-konventionen på området.⁴ Under vissa förutsättningar blir dock Unidroit-konventionen även tillämplig på återlämnande mellan EES-stater, se mer om det nedan.

6 och 7 kap. innehåller två olika definitioner av begreppet kulturföremål. När förfarandet rör återlämnande av ett kulturföremål som förts bort från en stat inom EES definieras ett kulturföremål som ett föremål som i den stat det förts bort från betraktas som en nationell skatt av konstnärligt, historiskt eller arkeologiskt värde enligt lagar eller administrativa förfaranden som är förenliga med artikel 36 i Lissabon-fördraget (6 kap. 2 § kulturmiljölagen). Om förfarandet i stället faller under 7–8 kap. och rör återlämnande av ett kulturföremål som förts bort eller stulits från en stat som tillträtt Unidroit-konventionen så definieras ett kulturföremål som ett föremål som är av betydelse för arkeologin, förhistorien, historien, litteraturen, konsten eller vetenskapen *och* som tillhör någon av de särskilda kategorier som anges i en bilaga till lagen (7 kap. 2 § och 8 kap. 1 § kulturmiljölagen).

5.2 Återlämnande av kulturföremål inom EU/EES

Inom EU är kulturföremål att betrakta som varor och omfattas således av principen om fri rörlighet av varor. När de inre gränserna togs bort inom EU utarbetades Rådets direktiv 93/7/EEG om återlämnande av kulturföremål som olagligen förts bort från en medlemsstats territorium.⁵ Direktivet skapades i syfte att stärka medlemsstaternas möjligheter att få tillbaka kulturföremål som olagligen förs bort och som utgör nationella skatter.

Lissabonfördraget ger numera medlemsstaterna en uttrycklig möjlighet att förbjuda eller begränsa import, export eller transitering som grundas på hänsyn till intresset att skydda nationella skatter av konstnärligt, historiskt eller arkeologiskt värde (artikel 36).

⁴ UNIDROIT Convention on Stolen or Illegally Exported Cultural Objects av den 24 juni 1995, Rom. En svensk översättning av konventionen finns i bilaga 2 till prop. 2010/11:83.

⁵ Rådets direktiv 93/7/EEG av den 15 mars 1993 om återlämnande av kulturföremål som olagligen förts bort från en medlemsstats territorium (Celex 31993L0007). Jämför även Rådets förordning (EG) nr 116/2009 av den 18 december 2008 om export av kulturföremål som avser föremål som förts ut till ett land utanför EU.

Det tidigare direktivet ersattes 2014 av direktivet om återlämnande av kulturföremål som olagligen förts bort från en medlemsstats territorium.⁶ Bestämmelserna i direktiven har införlivats i svensk rätt genom 6 kap. kulturmiljölagen och är tillämpliga på olaglig bortförsl från medlemsstaterna som skett efter den 31 december 1994. Den olagliga bortförsl som avses i kapitlet är när ett föremål förs ut ur en stat i strid med den statens regler som har till syfte att skydda dess nationella skatter *eller* när ett föremål efter en tidsbegränsad laglig bortförsl inte återlämnas eller något annat villkor för bortförsln överträds (6 kap. 3 §). En talan om återlämnande kan väckas vid allmän domstol i den stat där föremålet befinner sig, av den stat från vars territorium kulturföremålet olagligen förts bort och riktas mot den som innehar föremålet (6 kap. 4 §). Under domstolsprocessen har domstolen möjlighet att besluta om säkerhetsåtgärder (6 kap. 5 §).

För svenskt vidkommande innebär det att på ansökan av Riksantikvarieämbetet kan en tingsrätt meddela beslut om att inleda en undersökning för att söka efter ett kulturföremål. Riksantikvarieämbetet är i egenskap av centralmyndighet ansvarig för att genomföra en beslutad undersökning men även för att på begäran av en annan EES-stat skicka och motta underrättelser, samarbeta med andra myndigheter inom EES och bevara anträffade kulturföremål.⁷ Vid en undersökning kan Riksantikvarieämbetet begära handräckning av Kronofogdemyndigheten. Om föremålet påträffas får Riksantikvarieämbetet ta hand om föremålet, om det skäligen kan befaras att innehavaren genom att gömma undan föremålet eller genom att företa någon annan åtgärd hindrar eller försvårar ett återlämnande (6 kap. 10 §).

5.3 Återlämnande av kulturföremål enligt Unidroit-konventionen

Unidroit-konventionen utarbetades 1995 inom den mellanstatliga organisationen Institut International pour l'Unification du Droit Privé (på svenska; Internationella institutet för harmonisering av privat-

⁶ Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/60/EU av den 15 maj 2014 om återlämnande av kulturföremål som olagligen förts bort från en medlemsstats territorium och om ändring av förordning (EU) nr 1024/2012 (omarbetning).

⁷ 34–35 §§ kulturmiljöförordningen (1988:1188).

rätten). Konventionen omfattar återlämnande av såväl stulna som olagligt bortförda kulturföremål.

I ingressen till konventionen uttrycks en oro över den olagliga handeln med kulturföremål och den skada på kulturarvet som handeln orsakar. Konventionen utgör minimiregler för återlämnande av kulturföremål och syftar till att bevara och skydda det gemensamma kulturarvet.

För Sveriges del trädde konventionen i kraft 2011 och motsvarar i stort bestämmelserna i de tidigare nämnda direktiven med vissa skillnader främst kopplade till stulna kulturföremål.⁸

Konventionen är tillämplig på återlämnande av kulturföremål som *förts ut olagligt* från en konventionsstat. Olaglig utförsel innebär att ett föremål förts ut från en stat i strid mot statens lagstiftning om utförsel av kulturföremål som har till syfte att skydda statens kulturarv eller att föremålet efter en tidsbegränsad laglig utförsel inte har återlämnats eller något annat villkor för utförseln har överträtts (7 kap. 3 § kulturmiljölagen). Exempelvis anses ett kulturföremål som förts ut från ett land för att visas på en tillfällig utställning ha förts ut olagligt om det inte återlämnas enligt ursprungsstatens lagstiftning om utförsel av kulturföremål, vars syfte är att skydda statens kulturarv (artikel 5.2). Vidare är konventionen tillämplig på kulturföremål som *stulits* från en stat. Vad som avses med att ett föremål stulits bestäms utifrån respektive konventionsstats nationella lagstiftning.

En konventionsstat som också ingår i EES-samarbetet och därmed även är bunden av de tidigare nämnda direktiven tillämpar direktivens bestämmelser framför konventionen när det är fråga om återlämnande av föremål inom EES. Eftersom konventionen, till skillnad från direktiven, även omfattar återlämnande av stulna föremål är dock konventionen tillämplig på förfaranden som rör återlämnande av stulna föremål inom EES.

Det är staten, eller en privatperson i den staten när processen avser stulna föremål, från vilken föremålet olagligen förts ut eller stulits som väcker talan om återlämnande i den stat där föremålet finns. För bifall till en ansökan om återlämnande av olagligen bortförda kulturföremål krävs att den sökande staten kan visa att utförseln strider mot ett eller flera av de intressen som räknas upp i artikel 5.3, t.ex. det fysiska bevarandet av föremålet eller dess sammanhang, bevaran-

⁸ Se avsnitt 5.2 och prop. 2010/11:83.

det av information av exempelvis vetenskaplig eller historisk karaktär eller om föremålet har ett betydande kulturellt värde för den egna staten.

Domstolen i den senare staten kan om förutsättningarna är uppfyllda meddela beslut om att föremålet ska återlämnas till ursprungsstaten. Under processen kan domstolen använda de interimistiska åtgärder, inklusive säkerhetsåtgärder, som står till förfogande enligt lagstiftningen i den konventionsstat där föremålet finns (artikel 8.3 och 7 kap. 5 § kulturmiljölagen).

5.4 Import av kulturföremål enligt EU-förordningen (2019/880) om införsel och import av kulturföremål

Inom ramen för arbetet mot finansiering av terrorism och annan organiserad brottslighet har EU:s medlemsländer antagit Europaparlamentets och rådets förordning (2019/880) om införsel och import av kulturföremål. Reglerna rör handel med länder utanför EU och syftar till att säkerställa ett verkningfullt skydd mot olaglig handel med kulturföremål, förlust och förstörelse av kulturföremål, bevarande av mänsklighetens kulturarv och förhindrande av finansiering av terrorism och penningtvätt genom försäljning av plundrade kulturföremål till köpare i unionen.

Förordningen innehåller ett generellt förbud mot införsel av sådana kulturföremål som räknas upp i en bilaga till förordningen och som förts bort från det land i vilket de skapats eller upptäckts i strid mot det landets lagar och andra författningar (artikel 3.1). Införsel av kulturföremål definieras i artikel 2.2. som all införsel av kulturföremål till unionens tullområde som omfattas av tullövervakning eller tullkontroll inom unionens tullområde i enlighet med förordning (EU) nr 952/2013. För viss import av kulturföremål kräver förordningen att en importlicens eller importörsförklaring kan uppvisas vid införsel till ett medlemsland. Tillfällig införsel av kulturföremål som är avsedd att ställas ut inom EU är i vissa fall undantagen från kravet på importlicens eller importörsförklaring. Det följer av artikel 3.4.c (se också ingresspunkten 19) att tillfällig införsel av kulturföremål för utbildningsändamål, vetenskaplig verksamhet, konservering, restaurering, *utställning*, digitalisering, scenkonst, akademisk forskning eller

för samarbeten mellan museer och liknande institutioner, inte omfattas av kravet på en importlicens eller en importörsförklaring.

Förbudet mot införsel av kulturföremål i artikel 3.1 trädde i kraft den 28 december 2020. Kraven på importlicens och importörsförklaring och undantagen från dessa krav träder i kraft successivt när det EU-gemensamma licenssystemet enligt förordningen är färdigt, dock senast den 28 juni 2025 (artikel 16).

Kommissionen har fått i uppdrag att i en genomförandeakt fastställa den närmare regleringen av förfarandet, bl.a. hur undantaget rörande tillfällig införsel av kulturföremål ska tillämpas. Rättsläget är dock oklart vid tidpunkten för betänkandets överlämnande. Det är tänkbart att inte alla kulturföremål som tillfälligt lånas in till en utställning kommer att undantas från kravet på importlicens och importörsförklaring i genomförandeakten. Möjligheten till undantag kan t.ex. göras beroende av vilken juridisk form in- respektive utlånen bedriver sin verksamhet. Kommissionens genomförandeakt beräknas vara färdigställd under 2021.

5.5 Sammanfattning

Det finns ett antal internationellt bindande instrument där Sverige åtagit sig att samarbeta med andra länder kring, och medverka till, återlämnandet av stulna eller olovligt bortförda föremål. Ett föremål som lånas in till Sverige för att ställas ut på en utställning i landet kan således behöva tillstånd för att föras ut ur det land det normalt är hemmahörande eller ett annat land som det befunnit sig i. Genom den senaste lagstiftningen inom EU, den s.k. importförordningen, kan det även finnas ett krav på att ett föremål som importeras från tredje land åtföljs av en importlicens eller importörsförklaring.

Föremål tillhörande nu nämnda kategorier, dvs. föremål som kräver tillstånd för ut- och/eller införsel i någon form, behöver inte vara undantagna från möjligheten att omfattas av en immunitetslag. Men det bör framgå av ansökan om föremålet omfattas av ett sådant krav på tillstånd (se vidare avsnitt 7.4.2).

6 Internationell utblick

6.1 Det internationella arbetet

Vid utformningen av en nationell immunitetslag är det värdefullt att göra en internationell utblick för att undersöka och jämföra hur andra länder som har valt att skydda inlånade kulturföremål mot processuella ianspråktaganden har utformat sin lagstiftning.

Den internationella utvecklingen på området präglas av att anspråk som framställs i domstol gentemot inlånade kulturföremål ökar. Utvecklingen har satt press på många länder att skapa bättre rättsliga förutsättningar för att skydda inlånade kulturföremål och på så sätt bibehålla eller öka det internationella kulturutbytet. På internationell nivå har FN:s konvention från 2004 om immunitet för stater och deras egendom (2004 års immunitetskonvention) och utvecklingen och tolkningen av den internationella sedvanerätten om immunitet varit viktig. Konventionen har dock ännu inte börjat gälla och omfattningen av en sedvanerättslig immunitet för kulturföremål är omdiskuterad (se 4 kap.).

Eftersom det saknas en internationellt bindande överenskommelse på området, har flera andra internationella initiativ tagits. En särskild grupp inom ILA (International Law Association) har utarbetat ett utkast till konvention rörande immunitet för både statsägda och privatägda kulturföremål. Utkastet antogs på ILA:s årliga konferens 2014. I dagsläget har utkastet inte lett till ett fortsatt arbete för att skapa en konvention.

Inom ramen för Committee of Legal Advisers on Public International Law inom Council of Europe (CAHDI) togs ett initiativ till en icke-bindande förklaring till stöd för den sedvanerättsliga karaktären av relevanta delar av FN:s konvention om immunitet för

stater och deras egendom, att vissa statsägda kulturföremål, som visas temporärt på en utställning, är skyddade av immunitet.¹

Även inom EU har immunitet för kulturföremål varit uppe på dagordningen. Kulturens vikt och värdet av utbyte och samarbete inom såväl EU som i ett internationellt perspektiv lyfts uttryckligen fram i artikel 167 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. Där framgår att EU som helhet ska bidra till kulturens utveckling med respekt för staternas nationella och regionala mångfald samtidigt som unionen ska framhäva det kulturella kulturarvet. Unionens insatser ska syfta till att främja samarbetet mellan medlemsstaterna och vid behov stödja och komplettera deras verksamhet när det gäller

- att förbättra kunskaperna om och att sprida de europeiska folkens kultur och historia,
- att bevara och skydda det kulturarv som har europeisk betydelse,
- icke-kommersiellt kulturutbyte, och
- konstnärligt och litterärt skapande, även inom den audiovisuella sektorn.

Arbetet inom EU har sedan början av 2000-talet varit inriktat på att tillgängliggöra kulturarvet inom unionen. Frågan om kulturföremåls rörlighet (*collections mobility*) lyftes specifikt fram i EU:s arbetsplan för kultur 2005–2006. I arbetsplanen var ett av fem fokusområden rörlighet för konstföremål, samlingar och utställningar.² I rapporten *Lending to Europe, Recommendations on collection mobility for European museums* pekades avsaknaden av skydd mot processuella ianspråktagande ut som ett av flera hinder mot utställningars rörlighet över nationsgränserna.³ Gruppen föreslog en komparativ studie av den existerande nationella lagstiftningen inom EU samtidigt uppmanade gruppen medlemsstater som saknade skyddslagstiftning att stifta sådana. Arbetet fortsatte senare genom en plan 2006 rörande lån för utställningar inom EU. En av sex tillsatta arbetsgrupper arbetade särskilt med frågan om ett skydd mot processuella ianspråktaganden.

¹ Declaration on Jurisdictional Immunities of State-Owned Cultural Property, https://www.coe.int/en/web/cahdi/news-cahdi/-/asset_publisher/FL6bNvghtkKV/content/declaration-on-jurisdictional-immunities-of-state-owned-cultural-property (senast besökt 2021-01-13).

² Europeiska unionens råds resolution 13839/04 ”Work plan for culture 2005–2006”.

³ Se rapporten: *Lending to Europe, Recommendations on collection mobility for European museums*.

Erfarenheterna och resultatet från arbetsgruppens arbete togs vidare in i arbetsplanen för kultur 2008–2010 och rådets resolution 2007/C287/01 från den 16 november 2007 om en europeisk kulturagenda. Det tillsattes i detta skede en expertgrupp för att arbeta fram rekommendationer som skulle öka kulturföremåls rörlighet. Resultatet av expertgruppens studie visade att medlemsländerna valt olika vägar i frågan om ett skydd för inlånade föremål och att det fanns olika uppfattningar om existensen av en internationell sedvanerättslig regel. De olika nationella modeller som framkom bland medlemsstaterna var följande.

- Några länder har en nationell lag som särskilt skyddar kulturföremål från processuella ianspråktaganden tillämplig på
 - kulturföremål inlånade från utländska stater eller,
 - kulturföremål inlånade från både utländska stater och privata aktörer.
- Några länder har en generell nationell immunitetlag som inte särskilt anger kulturföremål utan ger ett immunitetsskydd för all utländsk statsägd egendom som befinner sig i landet under förutsättning att den är avsedd för ett offentligt ändamål (dvs. ickekommersiellt).
- Andra länder var av uppfattningen att kulturföremål som lånas in från en utländsk stat omfattas av ett skydd under en internationell sedvanerätt om immunitet.
- Slutligen ansåg några länder att inlånade kulturföremål skyddas mot ianspråktaganden genom att staten i det enskilda fallet utfärdar en garanti, ett s.k. *letter of comfort eller stödbrev*.

Det framkom således av studien att medlemsstaterna valt skilda sätt att åstadkomma ett processuellt skydd för inlånade kulturföremål. Skillnaderna menade expertgruppen har sitt ursprung i utformningen av respektive nationellt rättssystem, antalet inlån av föremål och internationella utställningar samt vilka krav som framställts från långivare. Slutsatsen var att det inte fanns något exempel inom EU som kunde sägas vara bättre än något annat. Expertgruppen rekommenderade därför att EU inte skulle föreslå någon generell immunitetslag eller uttala sig om innehållet i medlemsländernas nationella lagar.

Det kan alltså inte sägas att det finns någon internationellt rekommenderad modell för utformningen av ett immunitetsskydd. Det är däremot klart att det internationellt rekommenderas att varje enskild stat på nationell basis vidtar lagstiftningsåtgärder för att åstadkomma ett skydd för inlånade utställningsföremål mot rättsliga åtgärder under tiden ett sådant föremål befinner sig i inlåningslandet.

Nedan följer nu en redogörelse över hur några länder har valt att skydda tillfälligt inlånade kulturföremål från processuella ianspråktaganden. Utredningen ska enligt direktiven särskilt studera finländska förhållanden. Därutöver har några större och några mindre europeiska länder studerats. Av utomeuropeiska länder har utredningen valt att studera USA, som är en mycket betydande aktör i sammanhanget.

6.2 Finland

Finland är, som nämnts, det land som särskilt pekas ut i utredningens direktiv som intressant att studera. Finland har tagit aktiv del i arbetet inom EU för en ökad rörlighet av kulturföremål. Landet var bland annat värd för EU-konferensen ”*Encouraging the mobility of collections*” (2006) och är i dag det enda land i Norden som infört en nationell skyddslagstiftning. Finland införde nämligen 2011 en lag (697/2011) om förbud mot beslag av vissa utställningsföremål som förs in i Finland.

Finland utfärdade tidigare s.k. stödbrev eller letters of comfort. Vissa utlånare ansåg att sådana garantier inte utgjorde ett tillräckligt skydd.

Förbudslagen är avsedd att skydda ett utställningsföremål som är i Finland från att tas i beslag eller på annat sätt omhändertas av en myndighet. I lagens 3 § förtydligas att det som avses är ett skydd mot kvarstad, utmätning, verkställighet av överlåtelseskylldighet eller annan verkställighet som kan hindra att föremålet återlämnas till utlånaren.⁴ Uttrycket ”beslag” har alltså en mycket vidsträckt innebörd i den finländska lagen.

De föremål som omfattas av lagen är ”utställningsföremål”. Begreppet har hämtats från den finländska lagen om statsgaranti för

⁴ Se vidare i propositionen RP 236/2010 rd s.12.

konstutställningar.⁵ För att ett utställningsföremål ska omfattas av skyddet ska utställningen arrangeras av ett offentlighetsligt samfund eller en allmännyttig privaträttslig juridisk person. Annorlunda uttryckt omfattas både statsägda och privatägda föremål av lagen. Utställningen som föremålen lånas in till ska vara konstnärligt eller kulturhistoriskt betydande eller anses viktig för det internationella kulturutbytet.

Vissa omständigheter kan utgöra hinder mot att meddela ett beslut om beslagsförbud. Till exempel kan ett beslagsförbud inte meddelas om det finns skäl att anta att utställningsföremålet tagits i från någon genom brottslig handling eller om äganderätten, eller en därmed jämförbar rätt, är tvistig. Om ett beslagsförbud uppenbarligen skulle strida mot ett internationellt avtal som är bindande för Finland eller mot Europeiska unionens lagstiftning utgör även det hinder mot att meddela ett beslut om förbud. Ett beslut kan inte heller meddelas för föremål som lånas in till en kommersiell utställningsverksamhet (2 §).

Det finländska förfarandet inleds med att utställningsarrangören ansöker om beslagsförbud vid Undervisnings- och kulturministeriet, normalt minst två månader före det att förbudet ska träda i kraft. Ansökan ska enligt 4 § innehålla uppgifter

- om sökanden och utlånanaren,
- om den tid under vilken skydd begärs,
- som möjliggör identifiering av föremålet, och
- om det land varifrån utställningsföremålet förs ut kräver ett tillstånd för utförsel till Finland.

Till ansökan ska även fogas en utredning som visar att förutsättningarna enligt 2 § är uppfyllda och en kopia av avtalet eller utkastet till avtal mellan sökanden och den som lånar ut föremålet. Identifieringsuppgifterna ska minst innehålla uppgift om vem som lånar ut föremålet, föremålets namn, datum när det färdigställdes, inventarie nummer och föremålets proveniens.⁶ Ett beslut om beslagsförbud kan meddelas för högst ett år. Om något oförutsägbart hinder uppstår

⁵ Lagen om statlig garanti för konstutställningar (411/1986).

⁶ <https://minedu.fi/sv/forbud-mot-beslag-av-utstallningsforemal> (senast besökt 2021-01-13).

som gör att utställningsföremålet inte kan föras ut ur landet fortsätter förbudet att gälla fram till två veckor efter det att hindret upphörde.

Ett beslut om beslag eller annat ianspråktagande som meddelats i strid mot ett förbud ska utan dröjsmål upphävas av den myndighet eller domstol som beslutat om åtgärden, antingen på utställningsarrangörens ansökan eller på eget initiativ. Vid behov ska myndigheten eller domstolen samtidigt förordna om att föremålet ska återlämnas till utställningsarrangören (5 §).

Vid prövningen tillämpas den finländska förvaltningslagen. Ett beslut enligt lagen går inte att överklaga.

Vid utredningens kontakter med Undervisnings- och kulturministeriet har det framkommit att de hanterar 5–10 ansökningar per år. Erfarenheterna av lagen är uteslutande positiva och det har inte uppstått några särskilda problem vid tillämpningen av lagen. Någon ändring eller tillägg till lagen är inte planerat.

Finland har även ratificerat 2004 års immunitetskonvention.

6.3 Belgien

Belgien har en särskild lag om immunitet för statsägda kulturföremål. Lagen fick sin huvudsakliga lydelse 2004. De föremål som skyddas av lagen är utländska statsägda föremål som lånas in tillfälligt för att ställas ut vid en offentlig utställning. För att omfattas av lagen ska föremålen anses ha ett artistiskt, vetenskapligt, kulturellt eller historiskt värde. Kulturföremål som berörs av en ekonomisk eller kommersiell aktivitet omfattas inte av lagens skydd. Det krävs ingen ansökan eller särskilt beslut för att omfattas av lagen. Skyddet gäller automatiskt från det att föremålet anländer till belgiskt territorium.

Företrädare för museibranschen har i kontakt med utredningen uppgett att trots existensen av lagen förekommer det att långgivare kräver en särskild försäkran från låntagaren inför ett lån. Vid en sådan förfrågan skriver premiärministerns sekretariat en försäkran som sedan lämnas till den utländske långgivaren. Försäkran saknar juridiskt värde men har varit tillräcklig för att säkerställa att det aktuella lånet har kommit till stånd.

Den belgiska uppfattningen är också att utländska statsägda kulturföremål som tillfälligt finns sig i Belgien är skyddade av immunitet genom internationell sedvanerätt.

6.4 Frankrike

Frankrike var det första landet i Europa som införde ett särskilt immunitetsskydd i sin nationella lagstiftning. Bakgrunden till lagstiftningsärendet är bl.a. den rättsprocess under 1993 som rörde ett antal inlånade konstverk av Henri Matisse. Det ryska museet The State Museum of Fine Arts i Moskva (Pushkin-museet) hade lånat ut konstverk till Centre Pompidou i Paris. Under tiden konstverken befann sig på fransk mark begärde en dotter till den tidigare ägaren Shchukin att ett antal konstverk skulle beläggas med kvarstad och att konstverken skulle vara deponerade vid museet i Paris under domstolsprocessen. Dottern hävdade att konstverken felaktigt tillfallit den ryska staten 1918 genom nationalisering. Ryssland hävdade å sin sida att konstverken var skyddade av statsimmunitet eftersom Pushkin-museet var en statlig enhet som åtnjöt immunitet för dess icke-kommersiella handlingar, vilket utlån av konstverk ansågs vara. I första instans ogillade domstolen talan och angav att ryska museum var offentliga institutioner vars egendom, i det här fallet konstverk, åtnjöt immunitet. Domen överklagades men vid tidpunkten för prövning i andra instans hade konstverken lämnat Frankrike. Talan ogillades därför på den grund att konstverken inte längre fanns i landet.⁷

För att skapa ett bättre skydd för inlånade utställningsföremål och öka viljan att låna ut konstverk till Frankrike infördes den 8 augusti 1994 artikel 61 i *Loi n° 94-679 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier*.

Les biens culturels prêtés par une puissance étrangère, une collectivité publique ou une institution culturelle étrangères, destinés à être exposés au public en France, sont insaisissables pour la période de leur prêt à l'Etat français ou à toute personne morale désignée par lui. Un arrêté conjoint du ministre de la culture et du ministre des affaires étrangères fixe, pour chaque exposition, la liste des biens culturels, détermine la durée du prêt et désigne les organisateurs de l'exposition.⁸

⁷ Stchoukine mot Le Centre National d'Art et de Culture Georges Pompidou, Hermotage Museum St. Petersburg, Pushkin Museum Moskva och ryska staten, Tribunal de Grande Instance Paris, 1ère Ch., 1ère section, 16 juni 1993, nr 6218/93. Rättsfallet är inte publicerat men redogörs för i Woudenberg, Nout van, State Immunity and Cultural objects on Loan, 2012, s. 282–285.

⁸ I State Immunity and Cultural objects on Loan (Woudenberg, Nout van, 2012) finns på s. 286 en engelsk översättning av den franska bestämmelsen; "Cultural objects loaned by a foreign power, a foreign public or cultural entity, which are to be exhibited to the public in France, cannot be seized while they are loaned to the French State or any legal person designated by it. A decree issued jointly by the Minister of Culture and the Minister of Foreign Affairs fixes, for each exhibition, the list of cultural objects, determines the duration of their loan and identifies the organisers of the exhibition".

Lagen ger utländska statsägda föremål immunitet när de lånas in av en statlig fransk institution. Bestämmelsen anger inte uttryckligen skyddets omfattning. Utifrån lagens placering, i en civilrättslig kontext, kan den slutsatsen dras att lagen endast utgör ett skydd mot civilrättsliga ianspråktaganden.⁹

För att få ett skydd under lagen krävs att inlånaren ansöker om skydd. Handläggande myndighet samråder med Kulturdepartementet och Utrikesdepartementet. Om föremålet uppfyller kraven offentliggörs beslutet i en officiell tidning. Om beslutet inte överklagas inom två månader efter publiceringen vinner det laga kraft.

Frankrike har undertecknat och ratificerat 2004 års immunitetskonvention och även undertecknat den förklaring som utarbetats av CAHDI.

6.5 Storbritannien

I samband med att Storbritannien ratificerade den europeiska konventionen om statsimmunitet antogs även den nationella lagen om statsimmunitet genom State Immunity Act, 1978. Lagen innebär att en utländsk stats egendom har immunitet mot civilprocessuella anspråk i Storbritannien när den utländska staten utför icke-kommersiella handlingar i landet. Lagen skyddar inte uttryckligen kulturföremål men de kan, under förutsättning att utställningen ses som icke-kommersiell, omfattas av lagen så som lös egendom.

Storbritannien har historiskt tolkat begreppet "stat" restriktivt och endast låtit begreppet inkludera regering och departement. Eftersom utställningsföremål ofta ägs av andra statliga enheter, så som mer eller mindre fristående museer, innebär lagen endast ett begränsat skydd i samband med inlån av utställningsföremål. Rättsläget skapade därför en osäkerhet bland utländska långivare kring vilket skydd lagen faktiskt ger ett utställningsföremål som lånas in till Storbritannien.

Behovet av en särskild lagstiftning som skyddar kulturföremål ställdes på sin spets när flera utställningar gick om intet i slutet av 1990-talet och början av 2000-talet. Trots att Storbritannien även utfärdade s.k. letters of comfort utgjorde det inte ett tillräckligt skydd

⁹ Woudenberg, Nout van, State Immunity and Cultural objects on Loan, 2012, s. 287.

för internationella långgivare som vägrade eller tvekade över att låna ut föremål till Storbritannien.¹⁰

Kraven som ställdes från internationella långgivare satte igång arbetet med att utforma en särskild skyddslag för kulturföremål. År 2007 antogs artiklarna 134–138 under sektion 6 i The Tribunals, Courts and Enforcement Act. Skyddet är i jämförelse med flera andra länder brett eftersom det avser både statsägda och privatägda föremål och skyddar mot såväl civilprocessuella som straffprocessuella ianspråktaganden.

De föremål som skyddas ska vara avsedda att ställas ut av ett museum eller galleri på en offentlig utställning. En offentlig utställning är en utställning som är öppen för allmänheten, med eller utan inträde, där syftet inte är att sälja föremålet.

Bestämmelserna utgör ett mellanting mellan ett automatiskt skydd och ett ansökningsförfarande. Förfarandet inleds med att ett museum eller ett galleri som vill låna in ett utländskt föremål ansöker om att bli godkänt av en central myndighet, såvitt avser England är det The Secretary of State for Culture, Media and Sport. Myndigheten kontrollerar vilken undersökning som den sökande institutionen gör av utställningsföremåls identitetsuppgifter och proveniens. Myndigheten kontrollerar även om institutionen följer nationella riktlinjer rörande samlingar och lån (artikel 136). En institution som blir godkänd kan därefter låna in föremål under förutsättning att institutionen publicerar utförlig information om respektive föremål på institutionens hemsida, en viss tid före utställningen och under den tid utställningen pågår. Förfarandet innebär att ett godkänt museum eller galleri inte behöver ansöka om ett nytt godkännande inför varje nytt inlån, så länge information publiceras i enlighet med lagen och varje enskilt föremål uppfyller kraven i artikel 134.

De krav som lagen uppställer i artikel 134(2) för att det enskilda föremålet ska omfattas av skyddet är följande:

- Föremålet ska normalt vara placerat utanför Storbritannien.
- Föremålet får inte ägas av en privatperson eller juridisk person som är stadigvarande bosatt, respektive har sitt säte, i Storbritannien.
- Lånet får inte strida mot en importbestämmelse.

¹⁰ Woudenbergh, Nout van, *State Immunity and Cultural objects on Loan*, 2012, s. 228 ff.

- Föremålet ska lånas in till Storbritannien för att visas offentligt vid en tillfällig utställning på ett museum eller galleri. En tillfällig utställning definieras som en offentlig utställning av ett eller flera föremål som ställs ut på en eller flera platser under högst tolv månader.
- Museet eller galleriet som lånar in föremålet måste uppfylla särskilda krav på offentliggörande och information om föremålet.

Information om utställningsföremålets proveniens måste vara fastställd senast fyra veckor innan föremålet förs in i Storbritannien. Om alla förutsättningar är uppfyllda gäller skyddet från det att föremålet förs in i Storbritannien och under hela utställningsprocessen, dock som längst under ett år om inte något av undantagen är tillämpliga. Möjliga undantag är främst knutna till restauration och återställande för det fall föremålet skadats när det funnits i Storbritannien (artikel 134).

Föremål skyddas som nämnts ovan från alla ianspråktaganden, såväl civilprocessuella som straffprocessuella. Från huvudregeln undantas dock vissa ianspråktaganden som grundas på Storbritanniens internationella åtaganden (artikel 135(1)).

Utöver den nu nämnda nationella lagstiftningen så har Storbritannien även undertecknat, men ännu inte ratificerat, 2004 års immunitetskonvention. Storbritanniens uppfattning är att det finns en internationell sedvanerätt som innebär att utländska staters kulturföremål som lånas in till landet omfattas av en sedvanerättslig immunitet om föremålet är i landet för att visas vid en offentlig utställning som allmänheten kan ta del av.¹¹

Det har också i samband med utredningens kontakter framkommit att när Storbritannien *lånar ut* föremål skapade kring andra världskriget (1933–1945), men där proveniensens är okänd, läggs en extra stor vikt vid att det inlånande landet har ett tydligt regelverk för att undvika processuella åtgärder, eller att inlånare på annat sätt kan garantera att verket återlämnas. Som exempel kan nämnas att National Gallery endast lånar ut konst från denna tidsperiod om det finns ett regelverk rörande ”*immunity from seizure*” eller om styrelsen godkänner en särskild upprättad riskanalys. Ytterligare ett krav som National Gallery har på aktörer som lånar konst av dem, är att den inlånande institutionen kan garantera att samtliga utställnings-

¹¹ Woudenberg, Nout van, State Immunity and Cultural objects on Loan, 2012, s. 251.

föremål i utställningen (som det specifika objektet ska vara en del av), har tydliga och lagliga ägarförhållanden. Det innebär att inget föremål som kan antas vara stulet, olagligt importerat och/eller exporterat ska kunna sammankopplas med en utställning som National Gallery lånar ut föremål till. Det kan också nämnas att Victoria & Albert Museums standardkontrakt för utlåning kräver att den inlånande institutionen redogör för:

- institutionens lagliga rätt att låna verket,
- att det inte finns några kända tidigare, nuvarande eller potentiella anspråk på verket i fråga från en tredje part, och
- att lånen är godkända i enlighet med UNESCO-konventionen från 1970¹² och/eller godkända enligt andra eventuellt tillämplbara regelverk vars syfte är att motverka olaglig handel och olaglig import/export av kulturella föremål.

6.6 Tyskland

Tyskland har haft en nationell lagstiftning som skyddar inlånade kulturföremål sedan 1998. Bestämmelserna återfinns sedan den 2016 i 7 kap. lagen om skydd för kulturföremål.¹³ Den nya lagen stärker skyddet för inlånade kulturföremål och samlar alla bestämmelser som rör import och export, inlån och återlämnande av kulturföremål i en lag.

Ett kulturföremål är enligt definitionen i 1 kap. sektion 2.1 alla lösa föremål eller sammanställningar av föremål av konstnärligt, historiskt eller arkeologiskt värde eller föremål från andra områden inom kulturarvet av särskilt paleontologiskt, etnografiskt, numismatiskt eller vetenskapligt värde.

Lagen omfattar både statsägda och privatägda kulturföremål som tillfälligt lånas in för att ställas ut på en offentlig utställning men även inlån för forskningsändamål och restauration omfattas av lagen. Det inlånade kulturföremålet är skyddat mot alla former av ianspråktaganden. Skyddet utgör även hinder mot att föremålet förs in i det tyska registret över kulturföremål med nationellt värde.

¹² Konvention om åtgärder för att förbjuda och förhindra olovlig införsel, utförsel och överlåtelse av äganderätten till kulturegendom, Paris den 14 november 1970, SÖ 2003:8.

¹³ Gesetz zum Schutz von Kulturgut, Federal Law Gazette [BGBl.] Part I p. 1914.

Den institution som önskar låna in ett kulturföremål från utlandet, exempelvis ett museum, ett bibliotek eller ett universitet, kan ansöka om skydd. Ansökan ges in till den ansvariga federala myndigheten i den delstat (förbundsland) där sökanden finns. Av ansökan ska framgå detaljerade uppgifter om kulturföremålet och utställningen (respektive forskningen/restaurationen). Till ansökan ska även bifogas låneavtalet och ett utdrag över en sökning i databasen över förklarade föremål.

Om kulturföremålet är en del av en vandringsutställning är det förbundsland som föremålet först anländer till behörigt att besluta om skydd enligt lagen.

Ett beslut om skydd utfärdas efter konsultation med förbundslandets regering. Beslutet gäller från det att föremålet anländer till Tyskland och maximalt under två år. Om det föreligger särskilda skäl kan dock beslutets giltighet förlängas upp till maximalt fyra år. Åtagandet kan inte avbrytas, återkallas eller upphävas. Om det finns ett känt anspråk från tredjeman eller om det inte kan uteslutas med tillräcklig säkerhet att ett sådant anspråk finns, utgör sådana omständigheter hinder mot att besluta om ett skydd.

Förbundsländerna handlägger cirka 300 till 400 ansökningar per år, inklusive ansökningar om förlängning. En ansökan kan omfatta flera kulturföremål. Antalet har varit relativt konstant över åren. Det är ovanligt att en ansökan avslås. Ett avslag kan i så fall bero på att det finns ett anspråk från tredjeman eller att ansökan rör stulna föremål.

Tyskland har inte undertecknat eller ratificerat 2004 års immunitetskonvention och inte heller CAHDI:s förklaring.

6.7 Ungern

Även Ungern har under snart tio år haft en skyddslagstiftning för inlånade kulturföremål (på eng. Act no. 95 of 2012 on the special protection of cultural goods on loan). Lagen omfattar föremål som lånas in till landet för att ställas ut vid en tillfällig offentlig utställning. Lagen skyddar kulturföremål som lånas in för kulturella, utbildnings-, underhållnings- eller vetenskapliga ändamål av huvudsakligen offentliga institutioner. En utlånare ska vara en icke-ungersk juridisk person eller privatperson som äger eller har förfoganderätt över föremålet. Utställningsarrangören ansöker om ett särskilt be-

slut om skydd. Ett beslut om skydd gäller under högst tolv månader. Om föremålet skadas när det finns i landet kan giltighetstiden undantagsvis förlängas så att föremålet kan repareras och restaureras innan det återlämnas till utlånaren. Ett beslut om skydd enligt lagen innebär att föremålet är skyddat från alla processuella åtgärder som beslutas av domstol eller myndighet. Skyddet hindrar dock inte verkställighet av en åtgärd som har i syfte att återställa besittningen av ett föremål som olagligt tagits från utställningsarrangören. Om det finns ett pågående ärende om återlämnande utgör det hinder mot att bevilja skydd.

6.8 Österrike

Även Österrike har antagit en särskild skyddslag som ger utländska kulturföremål som tillfälligt lånas in för att ställas ut i landet immunitet mot rättsliga åtgärder.¹⁴ Föremålen ska vara av allmänt intresse vilket innebär att de ska utgöra en viktig del av utställningen som de lånas in till. En utfästelse om immunitet ges i de fall ett inlån inte annars hade kunnat genomföras eller om ett lån annars inneburit oproportionerliga kostnader. Lagen omfattar både statligt och privat ägda föremål. Initialt kunde endast ett (mindre) antal uppräknade federala museer ansöka om immunitet. Sedan 2006 har ett tillägg till lagen antagits som innebär att även delstater kan lagstifta om motsvarande skydd.

I förfarandet på federal nivå ansöker museer vid departementet för utbildning, vetenskap och kultur om ett rättsligt bindande dokument som ger det aktuella föremålet immunitet. Immunitet kan beviljas för högst ett år. Skyddet innebär att tredjeman är förhindrad att framställa krav mot låntagaren som hindrar ett återlämnande. Ett myndighetsbeslut i strid mot ett beviljat skydd är ogiltigt.

6.9 USA

USA var det första landet att införa en särskild lag som skyddar inlånade kulturföremål från processuella åtgärder. Redan 1965 infördes den federala lagen ”Immunity from seizure Act”.¹⁵ Lagen ger

¹⁴ Bundesgesetz über die vorübergehende sachliche Immunität von Kulturgut-Leihgaben zum Zweck der öffentlichen Ausstellung StF: BGBl. I Nr. 133/2003.

¹⁵ The Federal Immunity Act (Exemption from Judicial Seizure of Cultural Objects Imported for Temporary Exhibition), 22 U.S.C., Section 2459.

skydd åt utländska statsägda konstverk och andra föremål med ett betydande kulturellt värde (objects of cultural significance). Föremålen som omfattas av lagen ska lånas in tillfälligt från utlandet för att ställas ut på en icke-kommersiell utställning. Inlånaren är staten eller ett institut för utbildning eller kultur som har för avsikt att ställa ut föremålet. Det är utställningsarrangören som ansöker om skydd. Det följer inte uttryckligen av lagen vad en ansökan ska innehålla men den ska normalt innehålla uppgifter om föremålet och utställningen (där rekvisitet icke-kommersiell vid några tillfällen varit föremål för prövning) samt en kopia av avtalet mellan utlånaren och arrangören.¹⁶

Lagen ger ett brett skydd mot alla former judiciella förfaranden, såväl domsrätt som verkställighet av tvångsåtgärder, som kan leda till att inlånaren eller en transportör förlorar besittningen eller kontrollen över föremålet. Skyddet aktualiseras när presidenten, eller dennes utsedde, beslutar att föremålet har ett betydande kulturellt värde och att utställningen är av nationellt intresse. Beslutet publiceras i ett nationellt register.

Parallellt med den ovan nämnda speciallagen regleras statsimmunitet i Foreign Sovereign Immunities Act of 1976 (FSIA), 28 U.S.C. Lagen ger uttryck för den restriktiva immunitetsteorin vilket framgår i tillägget i § 1605 (a) (3) som inskränker möjligheten till immunitet mot domsrätt (jurisdiktion):

... in which rights in property *taken in violation of international law* are in issue and that property or any property exchanged for such property is present in the United States in connection with a *commercial activity* carried on in the United States by the foreign state; or that property or any property exchanged for such property is owned or operated by an agency or instrumentality of the foreign state and that agency or instrumentality is engaged in a commercial activity in the United States.

Tillägget har resulterat i att rättsprocesser inletts mot utländska stater i USA rörande föremål som uppges ha åtkommit i strid med internationell lag. Efter avgörandet i Altman-fallet som slog fast att bestämmelsen även är retroaktivt tillämplig, har även rättsprocesser inletts som rört föremål åtkomna under nazi-perioden.¹⁷ I tiden där-
efter, och i anledning av den rättspraxis som utvecklats, har ytter-

¹⁶ Woudenberg, Nout van. State Immunity and Cultural Objects on Loan, 2012, s. 152 f.

¹⁷ Altman mot Österrike, 317 F.3d 954 (9th Cir 2002), 541 US 677, 43 ILM 1425 (Supreme Court 2004).

ligare ett tillägg till FSIA antagits som innebär att en utländsk stat som tillfälligt lånar ut ett kulturföremål för att ställas ut på en utställning i USA inte deltar i en *kommersiell aktivitet* (jfr 1605 (a) (3) och sektion 1605 (h)) under förutsättning att det finns ett beslut om skydd med stöd av den tidigare nämnda Immunity from seizure Act.

Tillämpningen och omfattningen av rättsakterna har varit föremål för prövning i rättsfallet *Malewicz arvingar vs. Amsterdam stad*, se vidare angående det fallet i avsnitt 7.3.6.¹⁸

Vissa stater har även på delstatsnivå antagit lagar som särskilt reglerar immunitet för inlånade kulturföremål.

6.10 Sammanfattning

Vid utredningens genomgång av hur olika länder, i främst Europa, har valt att reglera frågan har det framkommit att flera länder har infört någon form av skyddslagstiftning. Lagstiftningsmodellerna ser olika ut, ger olika former av processuellt skydd och omfattar inte alltid både statsägda och privatägda föremål. Det kan dock konstateras att man i ett stort antal länder har bedömt det som att behovet av en skyddsreglering – i någon form – är framträdande. Gemensamt för de kontakter utredningen har haft med internationella aktörer har också varit uppfattningen att införandet av en speciell lag som skyddar inlånade kulturföremål har varit positivt för det internationella kulturutbytet. Det ska slutligen framhållas att utredningen vid nämnda studier och kontakter inte uppmärksammats på att en skyddsreglering skulle innebära några särskilda problem, nackdelar eller tillämpningssvårigheter.

¹⁸ Malewicz v. City of Amsterdam, 362 F.Supp.2d 298 (D.D.C. 2005) och 517 F.Supp.2d 322 (D.D.C. 2007).

7 Överväganden

7.1 Att ställa ut eller att ställa in – det är frågan

Utredningens bedömning: Utredningen bör sträva efter att åstadkomma en lag som ger inlånade utställningsföremål ett generellt skydd mot rättsliga åtgärder. En sådan lag bör också ge möjlighet till att det i största möjliga utsträckning meddelas orubbliga beslut. Det är därför passande att tala om en immunitetslag.

Nämnda strävan ligger inte bara i linje med vad som anges i direktiven utan har också uttryckligt stöd i nationella och internationella kulturpolitiska mål.

Kulturens fundamentala betydelse som avstamp

Utredningen ska enligt direktiven analysera och föreslå hur ett skydd mot processuella åtgärder för kulturföremål som lånas in från utlandet för att ställas ut i Sverige ska utformas. Syftet är, enligt direktiven, att säkerställa att föremålen ska kunna lämnas tillbaka till den som lånar ut dem, vilket i förlängningen ökar möjligheterna till fler inlån av utländska kulturföremål.

De bakomliggande skälen för uppdraget är den vikt som tillmäts kulturyttringar och människors möjligheter att ta del av uttryck av skiftande slag från såväl inhemska som främmande kulturer. Behovet och värdet av det har upprepat lyfts fram såväl nationellt som internationellt. Det kan t.ex. nämnas att det i artikel 55 i Förenta nationernas stadga bl.a. föreskrivs att FN ska främja internationellt samarbete i kulturfrågor. Detta följs upp i FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna där det i artikel 22 och 27 anges att var och en

- har rätt till de kulturella rättigheter som krävs för hävdande av hans eller hennes människovärde, respektive
- rätt att fritt delta i samhällets kulturella liv, att njuta av konst samt att få del av vetenskapens framsteg och dess förmåner.

I Lissabonfördraget anges i artikel 2 att Europeiska unionen ska respektera rikedomerna hos sin kulturella och språkliga mångfald och sörja för att det europeiska kulturarvet skyddas och utvecklas.

I Sverige arbetar svenska myndigheter utifrån ett antal, av regeringen formulerade, kulturpolitiska mål. Där uttalas att kulturen ska vara en dynamisk, utmanande och obunden kraft med yttrandefriheten som grund, att alla ska ha möjlighet att delta i kulturlivet och att kreativitet, mångfald och konstnärlig kvalitet ska präglade samhällets utveckling. För att uppnå målen ska kulturpolitiken bl.a. främja följande.¹

- Allas möjlighet till kulturupplevelser, bildning och till att utveckla sina skapande förmågor.
- Ett levande kulturarv som bevaras, används och utvecklas.
- Internationellt och interkulturellt utbyte och samverkan.

Ur utredningens perspektiv är det sistnämnda av direkt relevans. Ut- och inlåning av kulturföremål handlar om utbyte och samverkan. En lag som skyddar inlånade föremål från rättsliga ianspråktaganden underlättar, och kanske till och med möjliggör, inlån. Men även det som i övrigt sägs om att använda kulturarvet och göra det tillgängligt för upplevelser och bildning är givetvis av relevans för utredningens uppdrag, om än på ett mer indirekt sätt.

Utredningens uppdrag definieras i och för sig tydligt och klart i direktiven. Det skulle därför egentligen inte behöva sägas något ytterligare om det. Samtidigt kan utredningen konstatera – och understryka – att uppdraget ligger mycket väl i linje med såväl nationella som internationella strävanden på det kulturpolitiska området. Rent konkret handlar det om myntets båda sidor; kulturutövare ska ges rikt med tillfällen att utan hinder kunna presentera sina alster och var och en ska ges goda möjligheter att fritt ta del av kulturyttringar. Det är väl förenligt med dessa ambitioner att införa åtgärder som

¹ Se prop. 2009/10:3 s. 26; se också s. 31.

främjar intresset av att kunna ställa ut föremål i skilda länder utan legala hinder. Hit hör den i direktiven efterfrågade lagregleringen. Att en sådan reglering är önskvärd har klart framkommit vid de kontakter utredningen har haft med företrädare för museisektorn. Det kan också noteras att flera länder också har lagstiftat om skydd för inlånade utställningsföremål (se vidare 6 kap.).

Det torde också förhålla sig på det viset att en svensk skyddslagstiftning på området indirekt även förbättrar förutsättningarna för att ställa kulturföremål hemmahörande i Sverige till utländska utställares förfogande. En svensk skyddsreglering bidrar på ett allmänt plan till att göra svenska museer och andra kulturaktörer till mer attraktiva samarbetspartners. En svensk skyddsreglering skulle därför kunna få ett inte obetydligt ”signalvärde”. Och den signal som sänds ut är att Sverige är en seriös och ansvarstagande partner i frågor rörande internationellt och interkulturellt utbyte.

Det är här passande att med några ord omnämna det omfattande och kvalificerade arbete som under lång tid bedrivits på europeisk nivå för att utveckla en samsyn och ta fram rutiner och förenklingar vad gäller förutsättningarna för det internationella kulturutbytet, i vart fall på europeisk nivå (se också avsnitt 6.1). Det nederländska ordförandeskapet i (nuvarande) EU tog 2001 initiativ till att ett ”projekt” innefattande att upprätta en plan för europeiskt samarbete inom kulturområdet, särskilt med inriktning bl.a. på att utöka möjligheterna till att kulturföremål lättare skulle kunna flyttas mellan länderna för att på så vis ge medborgarna i EU-länderna större möjligheter att ta del av det gemensamma kulturarvet, liksom av varandras kulturarv. Det initiativet har sedan följts upp genom konferenser, rapporter och tillsättande av olika arbetsgrupper och andra aktiviteter. Det har också avsatt spår i form av flera EU-resolutioner m.m. Olika professionella sammanslutningar inom museivärlden har varit involverade i projektet – och inom ramen för det även bidragit med egna initiativ. Hit hör inte minst Network of European Museum Organisations (NEMO), International Council of Museums (ICOM), Large Exhibition Organisers BIZOT Group, European Museum Advisors Conference (EMAC) och European Registrars Group (ERG). Det tioåriga arbetet finns samlat beskrivet i boken *Encouraging Collections Mobility – A Way forward for Museums in Europe*. Ett av flera ämnen som avhandlats inom ramen för detta projekt är just frågan om rättslig immunitet för kulturföremål (”immunity from seizure”).

Inom ramen för projektet publicerades 2005 rapporten *Lending to Europe – Recommendations on collection mobility for European museums* där det (s. 8) sägs följande.

Museums are a link between Europe's heritage and the citizens of today and tomorrow. They have become lively laboratories which stimulate our senses and extend our perception of culture. Museums have an enormous potential to bring the riches of our cultural diversity to the fore, to bridge different cultures and to raise awareness of the common elements of our cultural heritage.

I ett av bidragen i *Encouraging Collections Mobility – A Way forward for Museums in Europe* (Collections Mobility – stepping forward, s. 152), uttalar Susanna Pettersson:

Our collections are meant to be displayed, researched, interpreted, and kept for the audiences of today and generations to come. Museum collections flourish at their best when they are used and researched properly.

Citaten kan sägas mycket väl sammanfatta själva essensen med att verka för en ökad ”rörlighet” och ett ökat utbyte länder emellan av kulturella yttringar av olika slag. Det handlar om att på ett proaktivt sätt bevara, använda och utveckla kulturarvet och att främja möjligheterna att inkludera ett större antal människor i det. På så vis fokuseras på att kulturarvet inte bara ska bevaras. Lika viktigt är att det också används och utvecklas.

Inom ramen för det ”tioåriga projektet” har ett stort antal ämnen lyfts upp på bordet. Det har rört frågor om att bygga olika professionella – formella och informella – nätverk, öka förutsättningarna för ömsesidigt förtroende, erfarenhetsutbyte och standardiserade rutiner och rekommendationer av olika slag samt, inte minst, att utveckla effektiva kommunikationskanaler mellan olika museer och andra aktörer. I den s.k. ”Bremen-deklarationen”² från 2007 riktades en uppmaning till EU:s medlemsstater att ta tillvara vad som redan uppnåtts i fråga om samarbete mellan större europeiska museer och att utveckla och sprida det även till andra aktörer.

Vad särskilt gäller juridiska frågor i samband med utlåning av kulturföremål har det inom ramen för projektet diskuterats och tagits fram

² Bremens declaration on the Mobility of Museum Collections, Bremen, Tyskland, den 6–7 maj 2007.

standardiserade avtal, försäkringsarrangemang och formler för rättsligt skydd mot ianspråktaganden.

Det omfattande arbetet på europeisk nivå – här ytterst kortfattat beskrivet – kan med kraft sägas understryka vad som uttalas i utredningens direktiv om vikten av att svenska museer och andra institutioner genom inlån kan få del av kulturföremål från andra delar av världen. För att bidra till att underlätta det sagda ska utredningen enligt direktiven föreslå en ny lag som ger möjlighet att genom ett särskilt beslut skydda kulturföremål som lånas in från utlandet för att ställas ut i Sverige från processuella ianspråktaganden.

Utgångspunkten måste i sammanhanget vara att inlånade utställningsföremål inte bör kunna tas i anspråk enligt något av de rättsliga förfaranden som finns tillgängliga i Sverige. Utredningen bör lägga fram ett förslag till utformning av en lag som innefattar ett förfarande som kan mynna ut i ett beslut om ett generellt gällande skydd för vissa föremål ("kulturföremål") som lånas ut till Sverige för utställningsändamål. För att understryka att det skydd som lagen bör tillhandahålla bör vara omfattande, har utredningen valt att använda begreppet *immunitet*. Inlånade föremål ska alltså kunna tillerkännas immunitet enligt lagen. Det begreppet används redan i dag inom folkrätten för att ange att någon eller något åtnjuter ett totalt, eller i vart fall långtgående, skydd mot ingripanden av olika slag (jfr statsimmunitet och diplomatisk immunitet). Det svarar mycket väl mot vad som bör gälla även i detta sammanhang. Begreppet förekommer också i den internationella litteraturen och debatten där ett processuellt skydd för kulturföremål ofta benämns *immunity from seizure*. Immunitet är även det begrepp som används i den österrikiska skyddslagen. När begreppet används här är avsikten i och för sig inte att knyta an till den mer precisa innebörd begreppet immunitet kan ha i en folkrättslig kontext, utan enbart att markera att det skydd som följer med ett beslut enligt lagen bör vara ett vidsträckt skydd och avse alla former av rättsliga ianspråktaganden. Användningen av begreppet bör alltså uppfattas som autonomt för tillämpningen av just den aktuella lagen och är inte avsedd att på något sätt påverka förståelsen och tillämpningen av begreppet i andra sammanhang. Avsikten är inte heller att här förse begreppet med någon skarpt avgränsad definition. I stället är avsikten att ordet immunitet ska tjäna som en tydlig markering av skyddets karaktär.

En lag som skulle erbjuda skydd endast i vissa fall och endast under vissa avgränsade förutsättningar skulle inte tillgodose syftet med en skyddsreglering. Det som presumtiva utlånare ofta efterfrågar i dessa fall är vad som närmast kan sägas vara en lagfäst garanti för att utlånade föremål ska kunna lämnas tillbaka ("återlämningsgaranti"). I det ligger också att ett beslut om immunitet i ett givet fall inte ska kunna angripas på ett sätt som skulle kunna leda till att det upphävs. Det motsatta skulle riskera att omintetgöra syftet med en immunitetslag. Annorlunda uttryckt är det utredningens bedömning att en immunitetslag ska kunna erbjuda ett skydd som har en hög grad av orubblighet.

Slutligen bör det nämnas att en lag, enligt direktiven, ska erbjuda skydd mot processuella åtgärder för vissa föremål efter ett *beslut i det enskilda fallet*. Bortsett från att det har uttalats i direktiven kan det understrykas att det är av betydande vikt att skyddet föregås av en prövning i varje enskilt fall. Det är då tämligen givet att lagens reglering av handläggningen av ärenden om immunitet bör vara så effektiv som möjlig (se 9 § förvaltningslagen).

Fortsatta ledstjärnor

Ledstjärnor för det förslag till lag utredningen ska lägga fram bör sammanfattningsvis vara följande.

- En lag om processuellt skydd för från utlandet till Sverige inlånade kulturföremål bör vara så *generellt* utformad som möjligt.
- Ett beslut om skydd enligt lagen bör i så stor utsträckning som möjligt vara *orubbligt*.
- En lämplig benämning på det skydd som lagen ska kunna ge bör vara *immunitet*.
- Lagens skydd bör med fog kunna uppfattas som en *återlämningsgaranti*.
- Beslut om immunitet enligt lagen bör kunna meddelas efter en så *effektiv, enkel och billig handläggning* som möjligt.

Även om det inte uttryckligen anges i direktiven är det givet att det ligger i uppdraget att utredningen inför sina ställningstaganden rörande utformningen av en sådan lag ska bedöma om det kan föreligga något avgörande hinder mot att en enligt det nyss sagda eftersträvarsvärd lag införs. Även om så inte skulle visa sig vara fallet har utredningen till uppgift att vid behov anpassa sina förslag till såväl inhemsk gällande rätt som svenska internationella åtaganden. Vilka anpassningar det kan vara frågan om måste i så fall analyseras och bedömas.

7.2 Finns det något hinder mot att uppfylla uppdraget?

Utredningens bedömning: Nu gällande svensk rätt utgör inte något hinder mot att införa en lagreglerad möjlighet till immunitet mot processuella och exekutiva åtgärder för inlånade kulturföremål.

De internationella avtal och samarbeten som Sverige är bundet av utgör inte heller något hinder.

Det bör av lagen särskilt framgå att ett beslut om immunitet inte får meddelas om det skulle strida mot ett internationellt åtagande som är bindande för Sverige eller mot Europeiska unionens lagstiftning eller är uppenbart oförenligt med lagens syfte.

Utöver ett tillägg i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) är inga följdändringar nödvändiga om en särskild immunitetslag införs.

Utgångspunkter

För att uppnå syftet med lagen är det avgörande att *för det första* bedöma om det är möjligt att över huvud taget i en nationell reglering skydda vissa föremål från judiciella och exekutiva åtgärder under tiden föremålen finns i Sverige. *För det andra* – vid jakande svar på den första frågan – måste det bedömas hur omfattande skydd det i så fall är möjligt att upprätta i svensk lagstiftning.

Ju vidare skydd som Sverige kan erbjuda, desto mer attraktivt som utlåningsland blir Sverige. Strävan bör därför vara, vilket redan har berörts, att åstadkomma ett så omfattande skydd som möjligt. När strävan är sådan uppkommer den principiella frågan vilken juri-

disk karaktär ett sådant skydd bör ges. Det handlar rent konkret om huruvida skyddet bör utformas som ett formellt förfarandehinder (processhinder) eller om det bör vara konstruerat som en materiell grund för avslag (ogillande) i ett rättsligt förfarande. Det är inte alla gånger helt givet hur denna gräns bör dras mellan dessa två synsätt.³ Typiskt sett är ett skydd mot ianspråktaganden mest befrämjat av att skyddet formuleras som ett förfarandehinder. Det innebär att ett immunt föremål över huvud taget aldrig behöver beröras av några eventuellt ianspråktagande åtgärder. Därigenom blir ett skydd så effektivt som möjligt. Och att åstadkomma ett så effektivt skydd som möjligt är utredningens uppdrag. Om det inte möter något hinder bör därför en immunitet i detta sammanhang i grunden ha innebörden av ett förfarandehinder.

En sådan särskild tillskapad möjlighet till en generell och total immunitet för en bestämd kategori av föremål är ovanlig i svensk lagstiftning. Sedan tidigare finns det, såvitt utredningen känner till, endast äldre lagstiftning som undantar utländska statsfartyg och statskepp från vissa, ofta civilrättsliga, anspråkstaganden. Det är däremot inte ovanligt att vissa föremål (viss egendom) i vissa situationer ges ett mer eller mindre långtgående skydd mot att tas i anspråk inom ramen för ett judiciellt eller exekutivt förfarande. Ett exempel på det är de s.k. beneficiereglerna i 5 kap. utsökningsbalken som gäller inte bara vid utmätning utan även i konkursförfarandet. Enligt dessa bestämmelser är viss egendom under vissa förutsättningar fredade från verkställighetsåtgärder. Hit hör bl.a. egendom som någon fått som gåva med ett överlåtelseförbud eller genom testamente (5 kap. 5 §) och vissa skadestånd (5 kap. 7 §).

I 3 kap. redogörs för vilka rättsliga ianspråktaganden som svensk och internationell rätt ger möjligheter till. Dessa redogörelser ligger till grund för de fortsatta analyserna av hur en immunitetslag på bästa sätt konfliktfritt ska kunna placeras i den svenska rättsliga kontexten.

Den civilprocessuella regleringen

Ett föremål kan inom ramen för ett civilrättsligt förfarande exempelvis bli föremål för en fastställesetalan (talan om bättre rätt), eller beläggas med kvarstad i samband med en fastställelse- eller full-

³ Se Lindblom, P. H., *Processhinder*, Stockholm 1974, s. 18 f.

görelsetalan. Den omständigheten att ett föremål finns i Sverige kan under vissa ytterligare förutsättningar vara tillräckligt som grund för svensk domsbehörighet (se 10 kap. rättegångsbalken). Rättegångsbalken, som reglerar det allmänna rättegångsförfarandet, utgår från att det kan finnas hinder mot att inleda och föra en rättegång (se 34 kap. rättegångsbalken). Dessa hinder kan vara av skiftande slag och regleringen av dessa hinder finns inte enbart i rättegångsbalken, utan även i särskilda lagar och andra regleringar inom olika rättsområden. Hindren i rättegångsbalken tar sikte på att en part försummat att följa balkens formalia i skilda avseenden och är ofta avhjälpbara. Andra rättegångshinder kan vara mer materiellt och absolut betonade och inte möjliga att avhjälpa. Förekomsten av ett rättegångshinder innebär att en väckt talan ska avvisas, dvs. inte tas upp till prövning i sak.

Ett beslut enligt en särskild lag om immunitet för vissa föremål skulle kunna utgöra ett sådant rättegångshinder. Det strider, enligt utredningens bedömning, inte mot gällande ordning och systematik vad gäller civilprocessen. Några sådana hinder möter alltså inte mot införandet av en särskild immunitetslag.

Den utsökningsrättsliga regleringen

I utsökningsbalken, som i grunden reglerar det exekutiva förfarandet, finns i 5 kap. som redan nämnts, vissa bestämmelser om egendom som är skyddad mot exekutiva åtgärder. Sådana bestämmelser finns också på andra platser i lagstiftningen. Det framgår uttryckligen i 1 kap. 2 § utsökningsbalken att om en annan lag innehåller bestämmelser som avviker från balken gäller de framför balken. Det är uttryck för den allmänt gällande principen om särskild lags (*lex specialis*) företräde framför generellt gällande lag (*lex generalis*). Inte minst den principen medför att en särskild immunitetslag – där en beslutad immunitet utgör ett förfarandehinder – även ur ett utsökningsrättsligt perspektiv enligt utredningens bedömning är en framkomlig väg i detta sammanhang.

Den straffprocessuella regleringen

Beslut om straffprocessuella tvångsåtgärder är normalt tillfälliga och kan innebära att ett föremål tas i beslag under en förundersökning om det skäligen kan antas ha betydelse för brottsutredningen (bevisbeslag) eller om föremålet skäligen befaras ha berövats annan genom brott (återställandebeslag) eller förklaras förverkad på grund av att det utgjort utbyte av brott eller om föremålet trätt i stället för utbytet. Det finns även möjlighet att ta föremål i anspråk i samband med att ett brottmål slutligt avgörs genom att domstolen förklarar egendom förverkad och att föremålet ska vara fortsatt i beslag i avvaktan på en prövning i överrätt eller att domen vinner laga kraft. Ett föremål kan således omfattas av en rad olika straffprocessuella ianspråktaganden som gör att den rättmätiga ägaren och/eller den tidigare innehavaren fräntas möjligheten att förfoga över föremålet.

Även inom det straffprocessuella området är utgångspunkten i rättegångsbalken att det kan finnas regleringar som hindrar att viss egendom tas om hand och principen om, och företrädet för, *lex specialis* framför *lex generalis* gäller även här. Och, som redan uttalats, är det något som öppnar vägen för att i detta sammanhang skapa en särskild immunitetslag.

Den förvaltningsrättsliga regleringen

Förvaltningsrätten och förvaltningsprocessrätten är principiellt uppbyggd på samma sätt som den allmänna domstolsprocessen vad gäller företrädet för *lex specialis* framför *lex generalis*. I 4 § förvaltningslagen (2017:900) och 2 § förvaltningsprocesslagen (1971:291) föreskrivs det uttryckligen.⁴ Det innebär bl.a. att en särskilt beslutad immunitet enligt en speciallag kan utgöra hinder mot prövning i förvaltningsprocessen.

Unionsrätt och internationella regleringar

När det kommer till Sveriges internationella åtaganden är huvudprincipen att Sverige vid verkställighet av ett utländskt avgörande eller beslut ska tillämpa nationell lagstiftning. Det innebär t.ex. att

⁴ Se prop. 2016/17:180 s. 37 f. och s. 288 f. samt prop. 1971:30 s. 511 f.

utsökningsbalken tillämpas vid verkställighet av utländska exekutionstitlar och att rättegångsbalken tillämpas vid utländska beslut om kvarstad eller beslag. Vid internationell civilrätt följer det exempelvis av Bryssel Ia-förordningen att om det finns ett verkställbart avgörande medför det per automatik att verkställighet får ske enligt lagstiftningen i den anmodade medlemsstaten och att verkställighetsförfarandet regleras genom den anmodade statens lag (artikel 39 och 41).⁵ När det i Sverige ska verkställas ett utländskt avgörande enligt Bryssel Ia-förordningen är det Sverige som är den anmodade staten och det är vår nationella lagstiftning som styr förfarandet.

Detsamma gäller vid verkställighet enligt förordningarna om ett europeiskt betalningsföreläggande, ett europeiskt småmålsförfarande och en europeisk exekutionstitel för obestridda fordringar där verkställighetsförfarandet regleras av verkställighetsmedlemsstatens lagstiftning och verkställs enligt samma villkor som ett verkställbart beslut som utfärdats i verkställighetsmedlemsstaten. Det innebär att den generellt gällande (och också ofta lagfästa) principen om speciallags företräde framför allmän lag är tillämplig fullt ut även i de fall rättsakter som har sitt ursprung i EU eller mellanstatliga överenskommelser som ska tillämpas i Sverige.

Med hänsyn till regleringen i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2015/848 av den 20 maj 2015 om insolvensförfaranden och till vad som i övrigt gäller i internationella insolvensrättsliga förhållanden kan en ägare till ett inlånat föremål bli föremål för konkurs i Sverige eller i ett annat land. Föremålet i fråga omfattas då i alla relevanta rättsordningar, med vissa undantag, av det s.k. konkursbeslaget, dvs. ingår i konkursmassan. I Sverige framgår det av bestämmelserna i 3 och 5 kap. konkurslagen. I 3 kap. 3 § konkurslagen föreskrivs att det krävs att egendom är utmättningsbar för att den ska omfattas av ett konkursbeslut och således ingå i konkursmassan. En särskild lag om immunitet för vissa föremål skulle innebära att immun egendom inte är utmättningsbar, vilket i sin tur skulle innebära att föremålet i fråga inte räknas till konkursboet.

En svensk konkurs är att klassificera såväl som ett judiciellt som ett exekutivt förfarande. Judiciellt skulle en särskild lag om immunitet för vissa föremål inte ha någon påverkan på möjligheterna att försätta någon i konkurs eller på konkursförfarandet i övrigt. Im-

⁵ Europaparlamentets och rådets förordning [EU] nr 1215/2012 av den 12 december 2012 om domstols behörighet och om erkännande och verkställighet av domar på privaträttens område.

muniteten skulle enbart ha betydelse för vilken egendom som ska anses omfattas av konkursen. Exekutionen i en konkurs sker bl.a. genom att en konkursförvaltare omhändertar konkursegendomen för ett konkursbos räkning (se 7 kap. 12 § konkurslagen). En särskild lag om immunitet för vissa föremål skulle inte innebära annat än att ett föremål tillhörigt konkursgäldenären faller utanför vad som ingår i konkursboet under den tid immuniteten gäller. Så snart immunitetstiden löpt till ända skulle föremålet ingå i konkursen (se 3 kap. 3 § konkurslagen). Det är inte avsikten med en särskild immunitetslag, att för all framtid freda en konkursgäldenärs föremål från konkurs. Däremot skulle en sådan särskild lag hindra att föremålet tas om hand av konkursförvaltaren under den tid immuniteten gäller. Det omedelbara omhändertagandet av egendom som ska ske i anslutning till ett konkursbeslut skulle med andra ord hindras av en särskild immunitetslag. Den konsekvensen är också helt i linje med syftet med en sådan lag. Det kan tilläggas att även i konkurslagen är principen om speciallags (*lex specialis*) företräde framför allmän lag (*lex generalis*) lagfäst i 1 kap. 6 § – även om just det i detta fall inte har någon egentlig betydelse, eftersom det sagda följer av konkurslagens egen reglering.

Det straffrättsliga samarbetet som framgår av lagen (2000:562) om internationell rättslig hjälp i brottmål utgår från principen att rättslig hjälp ska lämnas under de förutsättningar som gäller för en motsvarande åtgärd under en svensk förundersökning eller rättegång. Det innebär att svenska myndigheter kan bistå utländsk åklagare/polis med en åtgärd som de även hade kunnat vidta inom ramen för en svensk förundersökning eller rättegång. Även här anser utredningen att en nationell speciallag blir tillämplig i de fall den internationella rättsakten hänvisar till verkställighet eller andra bestämmelser i nationell lagstiftning.

De senaste årens utveckling inom det straffrättsliga samarbetet inom EU har bidragit till snabbare och effektivare redskap för att vidta/få bistånd med olika åtgärder på det straffprocessuella området. Medlemsstaternas möjlighet att vägra att erkänna eller verkställa ett utländskt avgörande har minskat till förmån för viljan att bekämpa den gränsöverskridande organiserade brottsligheten.

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1805 av den 14 november 2018 om ömsesidigt erkännande av beslut om frysning och beslut om förverkande (frysningsförordningen) är en av de senaste rättsakterna på det straffrättsliga området som innebär ett ianspråktagande av egendom. Förordningen ger medlemsstaterna ett begränsat utrymme att vägra erkänna och verkställa ett beslut om frysning eller förverkande. Om ett sådant beslut skulle strida mot nationella bestämmelser om immunitet och privilegier kan det dock utgöra hinder mot att erkänna ett sådant beslut från en annan medlemsstat. I de svenska förarbeten som utarbetades i anslutning till de tidigare rättsakterna (som föregick frysningsförordningen) och som reglerade frysning, framgår det att den svenska uppfattningen är att begreppen ”immunitet” och ”privilegier” inte ska ges en alltför snäv innebörd. I prop. 2002/03:67 s. 30 uttalas t.ex. att begreppet ”immunitet” i det då aktuella rambeslutet används i en ”vidare mening” och att det är ”ett samlingsbegrepp på företeelser som torde kunna ges en tolkning anpassad efter nationella förutsättningar”.⁶ I såväl departementspromemorian Kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om ömsesidigt erkännande av beslut om frysning och beslut om förverkande och den efterföljande prop. 2019/20:198 s. 48–49 uttalas också – förutom det självklara att det är EU-domstolen som är den yttersta uttolkaren av en EU-förordning – att vad som i angivna förarbetena har uttalats alltjämt kan ge ”viss vägledning”.⁷ En tolkning av begreppet immunitet i linje med dessa förarbetsuttalanden förefaller under alla förhållanden ha mycket goda skäl för sig och innebär rimligen att ett beslut om immunitet utgör hinder mot att erkänna ett beslut om frysning eller förverkande. När det kommer till förfarandet på verkställighetsstadiet regleras det enligt frysningsförordningen av rätten i den anmodade staten. Det innebär att vid verkställighet i Sverige av ett utländskt beslut om kvarstad är utsökningsbalken tillämplig och vid ett utländskt beslut om frysning är rättegångsbalken tillämplig. Immunitetslagens form av speciallag utgör därför på verkställighetsstadiet hinder mot att verkställa beslut enligt frysningsförordningen i landet.

Inom EU grundar sig det straffrättsliga samarbetet, vilket ovan har beskrivits, på principen om ömsesidig tillit till varandras rättsystem och principen om ömsesidigt erkännande. Principerna inne-

⁶ I prop. 2004/05:115 s. 55 f. upprepas detta (jfr också prop. 2010/11:43 s. 79 f.).

⁷ Ds 2019:28 s. 82.

bär att ett beslut eller en dom i en medlemsstat ska erkännas av de andra medlemsstaterna på samma sätt som ett inhemskt avgörande, att medlemsstaterna får acceptera att nationella bestämmelser avviker från varandra och att en begäran inte alltid är förenlig med den anmodade statens lagstiftning. Grundprinciperna inom samarbetet utgör således inget hinder mot att Sverige inför en nationell lag om immunitet för kulturföremål eftersom den enligt vår processordning har företräde framför andra allmänna nationella lagar.

Svenska internationella åtaganden och svenskt deltagande i internationella samarbeten på det straffprocessuella området innebär inte några hinder mot att införa en särskild immunitetslag för till Sverige inlånade utställningsföremål.

Sammanfattande slutsatser

Det förhållandet att en immunitetsreglering inte *hindras* av gällande regelverk rörande civil- och straffprocess, utsökning m.m. samt EU-rätten eller andra internationella åtaganden är givetvis av största vikt att kunna slå fast. Men det finns all anledning att vidga frågeställningen och bedöma om det på något sätt kan få menliga konsekvenser vad gäller andra regleringar av nationell eller internationell karaktär. Den övergripande och allmänt betonade intresseavvägning som måste göras är att väga intresset av att en immunitetslag införs mot motstående intressen. De motstående intressen som gör sig påminda är att en immunitet för vissa föremål skulle riskera att minska användbarheten och effektiviteten i olika rättsliga förfaranden. Det skulle i så fall kunna riskera att inverka menligt på möjligheterna för enskilda att få tillgång till det rättsskydd som normalt tillhandahålls. Detsamma gäller det allmännas möjligheter att t.ex. beivra brott. Utredningen gör dock den allmänna bedömningen att de risker och farhågor som kan tänkas måste sägas vara ytterst avlägsna om en immunitetslag ges ett innehåll och en utformning där dessa risker och farhågor har beaktats och där lagen i sig och dess tillämpning innefattar en garanti för att beslut om immunitet endast kommer i fråga när lagens förutsättningar är uppfyllda. Och det är givet att lagens utformning ska svara mot sådana krav.

En generell och central utgångspunkt för utredningens överväganden är att den allmänt, såväl nationellt som internationellt, vedertagna principen om företrädet för *lex specialis* framför *lex generalis* gäller utan begränsningar. Applicerat på utredningens uppdrag innebär principen, som nämnts, att en reglering i en särskild lag om immunitet för vissa föremål under vissa förutsättningar utgör rättegångshinder och hinder mot andra processuella åtgärder; verkställighetsåtgärder inbegripna. Sammantaget är det därför utredningens bedömning att det inte finns något hinder mot att införa en lag som särskilt reglerar ett skydd (immunitet) mot processuella ianspråktaganden för vissa föremål.

En ordning där en särskild lag ges företräde framför en mer allmän lag innebär inte att regelkonflikter alltid helt kan undvikas. Frågan kan ställas vilken av två regleringar som är att anse som särskild i förhållande till den andra. För att undvika sådana kollisioner är det av största vikt att en specialreglering utformas med tanke att det just ska vara en speciell särreglering. Det innebär att regleringens ändamål och syften måste framgå klart och tydligt samt att tillämpningsområdet avgränsas på ett otvetydigt sätt. Det är med andra ord utformningen av den särskilda lagen som gör det berättigat att karaktärisera den som *lex specialis*. I det nu aktuella fallet – ett immunitetsskydd för vissa föremål – är redan de faktiska omständigheterna sådana att det inte heller, enligt utredningens bedömning, är förenat med några större svårigheter att åstadkomma en utformning som ger en lag den nödvändigt tydliga karaktären av *lex specialis*.

Det finns trots gjorda ställningstaganden skäl att i en sådan speciallag infoga en allmän bestämmelse som innebär att beslut om immunitet med stöd av en sådan lag inte får meddelas om ett sådant beslut skulle strida mot ett internationellt åtagande som är bindande för Sverige eller mot Europeiska unionens lagstiftning. Som utredningen uttalat finns det i och för sig inget som talar för att en sådan risk skulle vara för handen. På ett principiellt plan kan det emellertid ha ett värde att det får komma till explicit uttryck i en immunitetslag att den inte får inkräkta på internationella åtaganden som är bindande för Sverige eller den Europeiska unionens lagstiftning. I hithörande sammanhang är det inte heller ovanligt med en sådan allmän bestämmelse. På motsvarande sätt bör det – som en form av generell säkerhetsventil – framgå att om ett beslut är uppenbart oförenligt med lagens syfte ska ett beslut heller inte meddelas.

Följdändringar i annan lagstiftning

Sammanfattningsvis är det, som redan sagts, utredningens bedömning att det inte finns hinder av något slag för att åstadkomma det som efterfrågas i direktiven. Det som krävs är att en sådan lag utformas så att lagens särskilda karaktär tydligt framgår. Med hänsyn till att det är en särskild lag (*lex specialis*) som ska utformas och till en sådan lags innehåll krävs det, i enlighet med vad som anförts ovan, inte heller några följdändringar i annan lagstiftning med anledning av det processuella skydd lagen ska uppställa. Utredningen återkommer dock i avsnitt 7.4.4 till behovet av att föreslå en ändring i offentlighets- och sekretesslagen för att skydda vissa uppgifter som kan framgå av en ansökan om immunitet.

7.3 Allmänt om innehållet i och utformningen av en reglering

7.3.1 En särskild lag behövs

Utredningens förslag: Det ska utfärdas en särskild lag som ger en generell immunitet mot processuella och exekutiva åtgärder för ett från utlandet till Sverige tillfälligt inlånat kulturföremål.

Enligt direktiven ska utredningen analysera och föreslå hur ett skydd mot processuella åtgärder för kulturföremål som lånas in från utlandet för att ställas ut i Sverige ska utformas. Internationellt sett har olika länder, som nämnts, valt skiftande sätt att hantera frågan (se 6 kap.). Ett antal länder har infört en särskild lag som skyddar kulturföremål från processuella ianspråktaganden som är tillämplig på utländska statsägda kulturföremål eller på både stats- och privatägda kulturföremål. Andra länder har i stället en generell immunitetslag som skyddar all utländsk statsägd egendom som befinner sig i landet under förutsättning att den är avsedd för ett offentligt ändamål (dvs. icke-kommersiellt). Slutligen har några länder intagit ståndpunkten att det är tillräckligt med den internationella sedvanerätten om statsimmunitet och några med att i det enskilda fallet utfärda s.k. stödbrev (*letters of comfort*) eller liknande.

För svenskt vidkommande har tidigare erfarenheter visat att det i praktiken långt ifrån alltid är tillräckligt med att utfärda s.k. stödbrev. De ger inte något fullgott juridisk skydd eftersom de normalt inte är bindande för domstolar eller andra rättstillämpande myndigheter. Utfärdandet av någon form av stödbrev är inte något pålitligt eller på sikt hållbart sätt att lösa hithörande problem, vilket också framgår av utredningens direktiv.

Eftersom den internationella sedvanerätten endast ger statsägda kulturföremål immunitet mot civilrättsliga anspråk, är inte heller den tillräcklig för att uppnå det önskade syftet att säkerställa att inlånade föremål alltid ska kunna återlämnas.

Slutsatsen är att det krävs en särskild reglering i lag som ger inlånade föremål ett generellt skydd mot processuella och exekutiva ianspråktaganden. Det är även den slutsats som dras i utredningens direktiv och detta har också framhållits som viktigt av de museiföreträdare som utredningen har fört diskussioner med. Det är också en slutsats som dragits i många andra länder.

7.3.2 Såväl stats- som privatägda föremål ska kunna skyddas

Utredningens förslag: Lagen ska vara tillämplig oavsett vem som är utlånare.

Utredningen har haft till uppgift att överväga om endast statsägda föremål ska omfattas av lagen eller om lagen också ska vara tillämplig på inlån av privatägda föremål. En stor del av de föremål som kan vara av intresse för svenska utställningsarrangörer att låna in från utlandet ägs eller förfogas över av utländska stater. Att lagen ska vara tillämplig vid inlån av statsägda föremål är därför klart. Utöver statsägda föremål är det även vanligt att svenska utställningsarrangörer lånar in föremål från utländska privata aktörer så som museer, stiftelser, gallerier och andra; såväl privatpersoner som juridiska personer. För att svenska utställningsarrangörer ska ges bättre förutsättningar att konkurrera om internationellt eftertraktade kulturföremål är det i allra högsta grad önskvärt att en lag omfattar alla utlånare som förekommer på marknaden/i branschen. Frågan är om det finns anledning att precisera vem som kan vara utlånare när det är frågan om en juridisk person. I andra länder finns det i respektive lands nationella

lagstiftning definitioner av, och benämningar på, olika juridiska personer som inte utan vidare går att överföra till svenska förhållanden. Vad som konstituerar en juridisk person och hur en sådan är organiserad skiljer sig åt mellan olika länder. Det innebär att det inte är möjligt att uttryckligen ange i en lag vilka juridiska personer som kan utgöra utlånare.

Det ska inte heller för lagens tillämpning behöva ha någon betydelse vilken nationalitet föremålets ägare eller den som annars har förfoganderätten över det har, eller i vilken stat denne har sitt hemvist.

Immuniteten ska alltså vara knuten till föremålet i sig och frikopplat från den som är ägare till det eller annars har förfoganderätten över det. Innebörden av det är bl.a. att utlåningen av föremålet till Sverige inte ska kunna få någon rättslig betydelse. Ingen ska med andra ord kunna rättsligt utnyttja det förhållandet att föremålet tillfälligtvis befinner sig i Sverige i ett särskilt syfte. Det bör gälla oavsett vilken nationalitet eller hemvist ägaren (eller motsvarande) har. I flera länder kan någon med hemvist i landet eller medborgarskap där inte vara ägare till ett föremål som beviljas immunitet. Det finns enligt utredningens bedömning ingen anledning att på ett sådant sätt diskriminera ett föremål som har en svensk ägare, så länge som föremålet är hemmahörande i ett annat land. Samtidigt hindrar just kravet på att föremålet ska vara hemmahörande – dvs. stadigvarande placerat – i ett annat land att lagen används i ett otillbörligt syfte. Ett i Sverige hemmahörande föremål ska inte kunna erhålla immunitet genom att en kortare tid placeras utomlands för att därifrån lånas in till Sverige. I ett sådant fall kan det givetvis inte bli aktuellt med immunitet.

Enligt utredningens bedömning finns det sammanfattningsvis inte några skäl som motiverar att det ställs upp några specifika krav på vem som kan vara utlånare.

7.3.3 Immunitet enligt lagen ska avse utställningsföremål

Utredningens förslag: De föremål som ska kunna skyddas enligt den särskilda immunitetslagen ska inte behöva ha några särskilda egenskaper eller vara av viss art eller kvalitet. Föremålen ska i lagen benämnas utställningsföremål.

Föremål – vad är det?

I direktivtexten (liksom i den hittillsvarande framställningen) förekommer omväxlande uttrycken ”föremål”, ”kulturföremål” och ”utställningsföremål”. Det finns inte någon anledning att anta att dessa olika benämningar skulle ha någon skiftande innebörd. Nyckelordet är ordet ”föremål”. Det ordet har inte någon allmänt vedertagen juridiskt preciserad innebörd. Närmast till hands ligger det juridiska begreppet ”lösa saker” (”lösöre”) som avser sådan egendom som inte är fast egendom utan lös egendom av sådant som kan vara föremål för besittning i någon form. Det är med andra ord fråga om fysiska saker som går att ”ta på”. Fast egendom (fastigheter) skulle med den begrepps användningen inte kunna utgöra ett föremål. Detsamma gäller immateriell egendom. Immateriell egendom är vanligen rättigheter av olika slag (upphovsrätt, patenträtt m.m.). Det är alltså rättigheter som har (eller kan ha) ett föremål som objekt, men rättigheten som sådan (till objektet) är inte något föremål. Inte heller de rättigheter som är knutna till ett värdepapper (i vid bemärkelse), som är lös egendom, anses vara ”lösa saker”. Rättigheter och skyldigheter knutna till skuldebrev, aktiebrev med mera är också rättsligt reglerade på ett annat sätt än lösa saker. Även om värdepapper är lös egendom som kan vara föremål för besittning anses de rättigheter och skyldigheter som dessa papper bär inte vara lösa saker och skulle i så fall inte heller anses som föremål i detta sammanhang. Ett värdepapper kan dock i vissa fall i sig ha ett värde som föremål bortsett från de rättigheter och skyldigheter som kan uttryckas på pappret. I det avseendet är det rimligt att anse pappret vara ett föremål. Den rättsliga regleringen av värdepapper visar också prov på denna dualism, dvs. att pappret i sig som fysiskt gripbart föremål i vissa fall har juridisk betydelse, medan det i andra fall enbart är textens innehåll på pappret som har juridisk relevans.

Att i en lagreglering som syftar till att skydda från utlandet inlånade föremål från olika slag av processuella åtgärder använda uttrycket ”föremål”, eller ett uttryck där det ordet ingår, borde inte föra med sig några avgränsningsproblem. Uttrycket omfattar i grunden egendom av alla slag, förutom fast egendom och immateriella rättigheter. De båda sistnämnda egendomsslagen lär inte bli föremål för utställning.

Kulturföremål – vad är det?

Nästa fråga är vad som avses, eller kan avses, med uttrycket ”kulturföremål”. Det begreppet finns definierat såväl i svensk lag som i olika internationella instrument. Vi återkommer till det, men först några allmänna reflexioner. I grund och botten betyder ordet kultur ungefär ”odling”. Det handlar på så vis om att människan på något sätt påverkar naturen och naturliga förlopp. Människan sår, vårdar uppväxtprocessen och skördar resultatet. Det är i ursprunglig mening en kulturgärning. Som begrepp har dock ”kultur” avlägsnats från denna ursprungliga, snäva, betydelse och kommit att stå för mycket mer och mycket annat. Någon allmängiltig och enhetlig definition av begreppet ”kultur” finns inte och det är med all säkerhet omöjligt att ge en definition av begreppet som skulle kunna vinna allmän acceptans. En grundläggande avgränsning är ändå möjlig att ställa upp och det är åtskillnaden mellan ”kultur” och ”natur”. Naturliga förlopp, där människan inte alls är involverad, är inte kulturgärningar. Föremål i naturen, t.ex. vilt växande träd och blommor, är inte kulturföremål. ”Kultur” är ett uttryck för någon form av mänsklig verksamhet och kulturföremål något som är skapat eller bearbetat av människan. Det nu sagda är i vart fall en allmänt vedertagen utgångspunkt.

Med denna bestämning av begreppet ”kulturföremål” utesluts naturföremål. Det innebär t.ex. att de stenar från månen som finns på olika museer, främst Kennedy Space Center i Washington, inte faller under begreppet kulturföremål. Men det är inte svårt att föreställa sig att sådana stenar skulle kunna lånas in från ett land (till exempel USA) för att ställas ut i Sverige inom ramen för en utställning på något museum här. Om man genom lagstiftning skapar immunitet för ”kulturföremål” skulle dessa stenar riskera att inte omfattas av lagens tillämpningsområde. Å andra sidan finns det exempel på att även sådana föremål skulle kunna omfattas av begreppet kulturföremål. I 1970 års UNESCO-konvention om åtgärder för att förbjuda och förhindra olovlig införsel, utförsel och överlåtelse av äganderätten till kulturogendom finns en definition av kulturföremål/kulturogendom där första punkten lyder, ”sällsynta samlingar av och prov på zoologins, botanikens, mineralogins och anatomins områden samt föremål av paleontologiskt intresse”. Den definitionen träffar alltså vad som egentligen är att betrakta som naturföremål. Det vittnar om

svårigheterna med att finna en träffsäker och mer avgränsad definition av vad som kan utgöra ett kulturföremål.

Det kan också påpekas att t.ex. verktyg, maskiner m.m. som ställs ut på en industrimässa är – med den gjorda bestämningen – att anse som kulturföremål; de är åstadkomna av människan. Avsikten är dock inte att sådana föremål ska kunna få ett immunitetsskydd. Men det ställningstagandet är i grunden betingat av att sammanhanget då är kommersiellt. Ett sådant föremål i sig skulle, om det ställs ut i ett annat sammanhang, kunna omfattas av ett beslut om immunitet.

Detta för tankarna vidare till om det finns skäl att ställa upp något särskilt kvalitetskrav för att föremål ska få betecknas som kulturföremål. Ska det krävas att det är ett visst slag av föremål? Ska ett sådant föremål ha vissa egenskaper? Eller ska det krävas att föremålet i fråga har en, för att låna ett upphovsrättsligt begrepp, viss verkshöjd?

Begreppet ”kulturföremål” har diskuterats och använts i ett flertal sammanhang.⁸ I Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/880 av den 17 april 2019 om införsel och import av kulturföremål definieras ”kulturföremål” i artikel 2 på följande sätt. ”Med kulturföremål avses varje föremål som är av betydelse för arkeologin, förhistorien, historien, litteraturen, konsten eller vetenskapen”. Till det knyts i en bilaga en förteckning över sådana föremål. I Unidroitkonventionen av den 24 juni 1995 definieras i artikel 2 kulturföremål som ”sådana föremål som av religiösa eller profana skäl är av betydelse för arkeologin, förhistorien, historien, litteraturen, konsten eller vetenskapen och som kan hänföras till någon av de kategorier som anges i bilagan till denna konvention”. Vid införlivandet i Sverige av konventionen definierades kulturföremål i 7 kap. 2 § kulturmiljölagen ordagrant enligt konventionstexten med undantag av att orden ”religiösa eller profana skäl” fick utgå såsom obehövliga och onödigt tyngande.⁹ Den definitionen angavs gälla vid tillämpningen av 7 kap. (och 8 kap.) kulturmiljölagen. I 6 kap. 2 § kulturmiljölagen definierades samtidigt, att gälla vid tillämpningen av det kapitlet, ett kulturföremål som ett föremål som ”betraktas som en nationell skatt av konstnärligt, historiskt eller arkeologiskt värde enligt lagar eller administrativa förfaranden som är förenliga med artikel 36 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt”.

⁸ Se även definitionen av *kulturegendom* i artikel 1 i Konventionen om skydd för kulturegendom i händelse av väpnad konflikt jämte tilläggsprotokoll, Haag den 14 maj 1954 (SÖ 1985:7).

⁹ Prop. 2010/11:83 s. 31.

Exemplen visar med önskvärd klarhet att det är förenat med avsevärda svårigheter att använda begreppet ”kulturföremål” i någon avgränsande betydelse på ett operativt gångbart sätt. Även en ambitiöst upprättad definition riskerar att lämna föremål som lånas in till Sverige för att ställas ut här utanför definitionen. Om begreppet ”kulturföremål” används i en särskild lag utan någon definition finns en viss risk för att en tillämpare skulle titta på definitioner som används i andra sammanhang (se exemplen ovan), vilket skulle kunna vara olyckligt. Det är inte svårt att inse problemen med att i en lagreglering (med de krav på precisering som där ställs) finna en tillämpbar definition som är tillfredsställande i detta sammanhang. Nu nämnda osäkerheter och risker skulle direkt motverka syftet med en särskild immunitetslag för inlånade kulturföremål. I en särskild lag bör därför benämningen ”kulturföremål”, med eller utan en vidhängande definition, inte användas.

Utställningsföremål – ska det vara!

Ett utställningsföremål kan helt enkelt vara ett föremål som ställs ut. Den benämningen säger inget om att föremålet ska ha vissa egenskaper, vara av visst slag eller av viss kvalitet eller liknande. Däremot säger benämningen att föremålet i fråga ska användas på ett visst bestämt sätt, närmare bestämt att det ska ställas ut.

I den finländska lagen används också uttrycket utställningsföremål utan någon särskilt preciserad definition vad gäller föremålets egenskaper. I den finländska lagen ställs det dock uttryckligen krav på att föremålet ställs ut på en utställning som är konstnärligt eller kulturhistoriskt betydande eller som kan anses vara viktig med tanke på det internationella kulturutbytet, för att omfattas av lagen. Det är utredningens uppfattning att de flesta föremål som lånas in till Sverige för att ställas ut här, ställs ut på en utställning som är av det slag som anges i den finländska lagen eller i vart fall viktig för det internationella kulturutbytet. Utredningen gör emellertid bedömningen att det inte är nödvändigt att ställa upp några särskilda krav på att utställningen ska vara av visst slag. Det kan till och med hävdas att det inte är önskvärt. Av allt att döma skulle det också vara förenat med avsevärda svårigheter att finna några lämpliga kriterier för de bedömningar som i så fall kan behöva göras.

Med utställning förstås rent allmänt att utställda föremål görs tillgängliga för allmänheten, vilket är själva syftet bakom utredningens uppdrag. Det är sådana föremål – oavsett dess egenskaper, art eller kvalitet – som är skyddsvärda och som bör omfattas av en immunitetslag. Det är inte heller nödvändigt att förse ”utställningsföremål” med någon preciserad definition inriktad på föremålet i sig i en immunitetslag. Föremålet i sig saknar intresse. Det är i stället *användningen* av föremålet som är intressant, dvs. att det ska ställas ut för offentlig visning här i Sverige.

Genom att använda begreppet utställningsföremål, med en definition knuten till användningen av föremålet, får lagen det breda tillämpningsområde som ligger i linje med det syfte som direktiven uttrycker. Samtidigt tydliggörs även att det ska vara fråga om föremål som lånas in i syfte att ställas ut och därigenom göras tillgängligt för allmänheten (se vidare nästa avsnitt). För de aktörer som ska tillämpa lagen ska begreppet inte heller behöva lämna något utrymme för tolkningsproblem vid tillämpningen.

De föremål som ska kunna skyddas enligt en immunitetslag ska därför i lagen benämnas *utställningsföremål* och ges en definition som knyter an till den tillfälliga användningen av föremålet.

7.3.4 Föremålet ska visas på en offentlig utställning

Utredningens förslag: För att beviljas immunitet ska ett utställningsföremål som lånas in tillfälligt till Sverige ställas ut på en offentlig utställning.

Ett beslut om immunitet får inte meddelas om det finns skäl att anta att utställningsföremålet bjuds ut till försäljning i Sverige eller att det används i kommersiellt syfte på något annat motsvarande sätt.

Kommersiellt syfte

I närmast föregående avsnitt uttalade utredningen att benämningen ”utställningsföremål” bör användas i den lag som ska föreslås. Som det uttrycks där ger benämningen i sig besked om att de föremål som kan beviljas skydd enligt lagen befinner sig i Sverige för att ställas ut;

inte av någon annan anledning. För att omfattas av lagens skydd är den uttalade avsikten att lånet ska ha ett utställningssyfte.

Utställningssyftet kan ställas mot ett kommersiellt syfte med inlånet. Är syftet med ett inlån av ett föremål kommersiellt ska lagen inte erbjuda ett sådant föremål något skydd. Ett föremål som förs in i landet för att auktioneras ut, ställas ut på en mässa eller på något annat sätt saluföras eller exponeras i försäljningssyfte, ska inte omfattas av lagens tillämpningsområde.

Det kan även förekomma att en aktör lånar in ett utländskt föremål för att ställa ut det som ett led i ett kulturutbyte och samtidigt *också* i syfte att saluföra föremålet. Det är då fråga om dubbla syften med inlånet. Avsikten är inte att ett sådant dubbelt syfte ska innebära att föremålet i fråga beviljas en processuell immunitet. Det bör därför framgå av lagen att ett beslut om immunitet inte får meddelas om det finns skäl att anta att utställningsföremålet i Sverige utbjuds till försäljning eller att det används i kommersiellt syfte på något annat motsvarande sätt. Det innebär bl.a. att immunitet inte bör komma i fråga för det fall föremålet efter utställningens avslutande ska bli kvar i Sverige för att här bjudas ut till försäljning.

Flertalet offentliga utställningar har ofta någon form av kommersiella inslag. Det kan handla om att det är avgiftsbelagt att besöka utställningen eller att det går att köpa utställningsrelaterade produkter i anslutning till utställningen, så som vykort, planscher eller böcker. Det förhållandet att *utställningen* omgärdas av olika kommersiellt betonade aktiviteter behöver inte innebära att det inlånade *föremålet* anses vara här i landet i ett sådant syfte. Det är i dessa fall inte heller själva föremålet i sig som ska utbjudas till försäljning. Det kan uttryckas som att utställningen mycket väl kan vara förenad med kommersiella aktiviteter av olika slag, men inte föremålet i sig.

Sammanfattningsvis ska ett beslut om immunitet inte kunna meddelas om avsikten är att föremålet här i landet ska bjudas ut till försäljning eller på annat sätt vara här i landet helt eller delvis i ett kommersiellt syfte. Omvänt uttryckt är det icke-kommersiella utställningssyftet en förutsättning för att immunitet ska kunna beviljas.

Kravet på offentlighet

Genom att ställa ut föremålet på en offentlig utställning ges allmänheten möjlighet att ta del av föremålet. Något krav på formen eller platsen för utställningen behöver inte uppställas i lagen. Det innebär t.ex. att utställningen inte nödvändigtvis måste arrangeras i den inlåande institutionens ordinarie lokaler.

Som tidigare framgått har utredningen valt att använda begreppet ”utställningsföremål” i lagen utan att ställa upp något kvalifikations- eller kvalitetskrav på själva föremålet. Det innebär att föremålet i sig och dess egenskaper inte är något avgörande kriterium. I stället är det syftet med inlånet, dvs. att det inlånade föremålet ska ställas ut i Sverige, som är avgörande. Det är därför tillräckligt – men också nödvändigt – att det i lagen anges att det ska vara frågan om ett utställningsföremål, dvs. ett föremål som ska ställas ut och därigenom göras tillgängligt för en bredare krets. Det är emellertid inte nödvändigt att ställa upp några krav på att *utställningen* som sådan ska vara av visst slag eller viss ”kvalitet”. Av en särskild immunitetslag bör det alltså framgå att det är en förutsättning för immunitet att föremålet lånas in tillfälligt till Sverige för att ställas ut här för *offentlig* visning. Med det menas, i likhet med vad som gäller i andra sammanhang, att visningen ska vara tillgänglig för allmänheten. Utredningens bedömning är att det inte är behövligt att i en särskild immunitetslag närmare ange vad som i sammanhanget avses med offentlighet. Inom ramen för den prövning som enligt lagen bör ske i det enskilda fallet bör sökanden lämna uppgifter som gör det tämligen lätt att konstatera att det inte är frågan om någon privat visning endast tillgänglig för en begränsad krets.

Avslutningsvis ska det påpekas att inlån av föremål i vetenskapligt syfte eller i syfte att restaurera, granska, avgöra proveniens eller värdera föremål inte bör omfattas av en immunitetslag, vilket är möjligt i vissa länder (se 6 kap.). Det följer redan av direktiven att utredningen inte ska överväga något sådant. Det kan ändå framhållas att det enligt utredningens bedömning inte finns något behov – i vart fall inte något större – av immunitet i dessa fall. En sådan utlåning är normalt sett inte heller offentlig och når inte kännedom bland en större krets. Risken för ”fientliga” försök att i sådana fall med rättsordningens hjälp ta föremålet i anspråk måste därför bedömas som mycket liten.

7.3.5 Vad avses med lån?

Utredningens förslag: Lagen ska vara tillämplig på utställningsföremål som normalt är hemmahörande i ett annat land än Sverige och som lånas in till Sverige för att ställas ut här under en begränsad tid.

Benämningen lån

Ordet ”lån” betyder i vardagligt språkbruk att man får inneha och/eller använda någon annans egendom under viss tid utan att behöva betala för det. Om man betalar för det kallas det i stället vanligen för ”hyra”. Med ”lån” avses det nyss sagda, dvs. att vederlagsfritt inneha och/eller använda ett bestämt föremål.

Avsikten här är att lån (eller inlån) inte ska ha någon avgränsad och närmare preciserad juridisk betydelse. Med ”lån” i nu aktuellt sammanhang avses inte annat än att ett visst föremål under viss tid ställs till en i Sverige verksam utställningsarrangörs förfogande. Det är med andra ord frågan om ett tidsbegränsat användande av ett föremål för ett visst ändamål (utställning). Om detta är förenat med att utställaren betalar ersättning för användandet är inte av intresse. Inlån kan ske mot vederlag eller vara vederlagsfritt. Båda fallen bör omfattas av lagen. Avgörande är i stället att lånet ska tjäna ett bestämt ändamål; det lånade föremålet ska ställas ut. Det är med andra ord det sätt på vilket föremålet används under tiden det befinner sig i Sverige som är av relevans, inte vilka juridiska villkor ut- och inlånare kommit överens om för att ställa föremålet till utställarens förfogande.

Föremålet ska vara hemmahörande utomlands

Av avgörande betydelse är också att föremålet normalt är hemmahörande utanför Sverige. Det innebär att föremålet normalt ska befinna sig i något annat land än Sverige. I samband med det finns det anledning att här påpeka att det skydd som lagen ska erbjuda är av temporärt slag. Det ska gälla endast under en begränsad tid, dvs. under den tid som föremålet i samband med en utställning befinner sig i Sverige.

7.3.6 Vad avses med processuella åtgärder och skydd mot sådana åtgärder?

Utredningens förslag: Ett beslut om immunitet enligt lagen innebär att ett utställningsföremål under giltighetstiden inte får ianspråktagas i ett rättsligt förfarande i Sverige. Immuniteten utgör ett skydd mot alla slags processuella och exekutiva åtgärder som finns tillgängliga i Sverige och som innebär någon form av ianspråktagande.

Om utställningsarrangören skulle förlora besittningen till föremålet ska dock rättsliga åtgärder utan hinder av ett meddelat beslut om immunitet kunna vidtas för att återställa besittningen.

Processuella åtgärder

En betydelse av uttrycket ”process” är såväl i Sverige som internationellt ”rättegång”. Ett annat allmänt betonat uttryck för detta är ”rättsligt förfarande”. Inom ramen för ett sådant förfarande kan, som tidigare redogjorts för, ett stort antal åtgärder av olika slag vidtas. Det rör sig om olika åtgärder för att driva förfarandet framåt och förbereda målet eller ärendet för ett slutligt avgörande. Av större intresse är att sådana förfaranden kan mynna ut i slutliga avgöranden som innebär att egendom tas i anspråk på något sätt. Det kan dessutom förekomma att egendom tas i anspråk under tiden förfarandet pågår eller att ianspråktagande åtgärder vidtas redan innan förfarandet har inletts. Det kan alltså inom ramen för ett rättsligt förfarande komma i fråga ett mycket stort antal olika åtgärder som innebär att ett föremål berörs genom att det direkt eller indirekt i varierande mån tas i anspråk (se 3 kapitlet).

Det förekommer nationellt och internationellt att åtskillnad görs mellan judiciella och exekutiva förfaranden och åtgärder. Det förra innebär förenklat att det avgörs vem som har rätt i en viss tvist. Den rätten kan t.ex. en domstol i ett domslut slå fast på visst sätt. För att i nästa steg kunna förverkliga den fastslagna rätten finns det vanligen i nationell rätt ett exekutivt förfarande att tillgå. Inom ramen för det förfarandet kan man tvångsvis verkställa vad som judiciellt har bestämts. Såväl ett judiciellt som ett exekutivt förfarande är att se som ett processuellt förfarande. Såväl åtgärder vidtagna inom ett först-

nämnt som ett sistnämnt förfarande är att se som processuella åtgärder. Annorlunda uttryckt är det frågan om alla åtgärder som kan förekomma inom ramen för rättsenliga förfaranden och som kan beröra egendom av något slag är att betraktas som processuella förfaranden respektive processuella åtgärder. Med den bestämningen utesluts egentligen enbart illegala åtgärder. När det här talas om att inlånad egendom under vissa förutsättningar ska få immunitet mot processuella åtgärder är det denna vida bestämning av begreppet ”processuella åtgärder” utredningen avser. En sådan vid bestämning har också starkt stöd i vad som reglerats och uttalats i andra liknande sammanhang.

Det är utställningsföremålet i sig som bör vara bärare av den förmån som ett beslut om immunitet ska innebära. Föremålets ägare, utställningsarrangören eller någon annan, ska inte kunna få någon rättslig immunitet av något slag enligt lagen. Det innebär att egentligen vem som helst, men i praktiken givetvis främst utlånaren eller utställningsarrangören, ska kunna åberopa immunitet i ett processuellt förfarande där föremålet riskerar att bli taget i anspråk på något sätt.

Det brukar också talas om en skillnad mellan å ena sidan skydd, eller immunitet, mot domsbehörighet och skydd, förbud, mot vissa rättsliga åtgärder. Det förra innebär vanligen att ett rättsligt förfarande av visst slag inte kan inledas eller fortsätta mot ett visst subjekt. En svensk domstol (eller annan myndighet) saknar i sådana fall domsbehörighet, dvs. får inte alls befatta sig med saken. Det senare kan vanligen sägas vara ett mer inskränkt skydd (förbud) i det att vissa specifika åtgärder inte får vidtas beträffande viss egendom. I den finländska lagen har skyddet uttryckts som ett beslagsförbud (2 §) och där det i 3 § i olika punkter konkret anges vad ett beslagsförbud enligt lagen utgör ett skydd mot. Av den uppräknningen framgår att skyddet främst är inriktat på ianspråktagande verkställighetsåtgärder, dvs. åtgärder där föremålet direkt berörs genom att tas om hand rent fysiskt. Det torde innebära att skyddet enligt den finländska lagen inte omfattar rättsliga åtgärder där föremålet endast indirekt berörs, t.ex. det fallet att en talan väcks om bättre rätt till föremålet i fråga. Å andra sidan skyddar ett beslut enligt lagen mot att en eventuellt bifallande dom i ett sådant fall inte kan verkställas i Finland, dvs. föremålet kan inte rättsligt tas i anspråk i bemärkelsen fysiskt omhändertagande.

Direkta och indirekta ianspråktaganden

Skillnaden mellan en immunitet som skyddar enbart mot direkta ianspråktaganden och en som ger ett något mer vidsträckt skydd som också skyddar mot att föremålet i fråga indirekt berörs kan åskådliggöras med det amerikanska rättsfallet *Malewicz arvingar vs. Amsterdam stad*.¹⁰

Bakgrunden till, och omständigheterna i, fallet var i korthet följande. År 1927 hölls en stor utställning i Berlin med över 100 verk av Kazimir Malewicz. När utställningen stängde vågade Malewicz inte ta med sig verken tillbaka till Sovjetunionen där de riskerade att konfiskeras och förstöras. I stället tog hans vän Alexander Dorner hand om dem för Malewicz och sedermera för Malewicz släktingars räkning (Malewicz avled 1935). År 1937, när nazisterna i Tyskland började att angripa ”degenererad konst” sände Dorner verken vidare till Hugo Häring, en annan av Malewicz vänner. Så småningom, 1957, sålde Hugo Häring verken till Stedelijk Museum i Amsterdam. År 1996 försökte ett antal av Malewicz släktingar förgäves att få verken åter från museet.

År 2003 lånades 14 av verken ut till Guggenheim museum i New York och Houston för att ingå i utställningar där. Detta föranledde Malewicz släktingar att väcka talan mot Amsterdams stad (huvudman för Stedelijk Museum) vid domstol i Washington D.C med yrkande om att få ersättning för verkens värde alternativt att få tillbaka verken. Anledningen till det var bl.a. att de inte ansåg det möjligt att i Nederländerna vinna framgång med en sådan talan på grund av en där gällande preskriptionsregel. Amsterdams stad yrkade upprepat och utan framgång att den väckta talan skulle avvisas, dvs. inte tas upp till prövning i sak. Tvisten avslutades med en förlikning som innebar att arvingarna fick 5 av de 14 verken mot att de avstod från att göra fortsatt anspråk på resterande verk.

Tvisten innefattade flera olika juridiska frågor. Det var frågan om tillämpningen av amerikanska ”Immunity From Seizure Act” och ”Foreign Sovereign Immunity Act” liksom forumfrågor m.m. Det ska inte kommenteras närmare här (se dock avsnitt 6.9). I stället ska här något kommenteras talans utformning och den påverkan det kan ha på de föremål som berörs. Arvingarnas yrkande var 1) att få er-

¹⁰ Malewicz v. City of Amsterdam, 362 F.Supp.2d 298 (D.D.C. 2005) och 517 F.Supp.2d 322 (D.D.C. 2007).

sättning i pengar för verken och 2) att återfå verken. Amsterdams stad åberopade bl.a. immunitet till stöd för sin begäran om att talan skulle avvisas. Domstolen i Washington D.C. underkände den invändningen med motiveringen att immuniteten (enligt de amerikanska lagarna) var inriktad på att hindra ett ianspråktagande (omhändertagande) av föremål, inte att hindra att talan fördes mot föremåls innehavare/ägare. Och – uttalade domstolen – i det aktuella fallet var det inte frågan om att talan gick ut på att föremålen skulle tas i anspråk.

Om man applicerar de faktiska omständigheterna i detta fall på svenska förhållanden kan riktigheten av det senare ifrågasättas eller i vart fall problematiseras. Det är lätt att instämma i att yrkandet 1 om att få ersättning i pengar inte formellt eller direkt berörde verken på något sätt. När det gäller yrkandet 2 om att utfå verken skulle en bifallande dom direkt beröra verken. Men om en immunitet inte hindrar en sådan dom skulle domen ändå inte kunna verkställas. En verkställighet skulle ju onekligen innebära ett direkt ianspråktagande. Hade yrkandet 2 i stället formulerats som ett fastställelseyrkande, dvs. som ett yrkande att det skulle fastställas att arvingarna hade bättre rätt till verken än Amsterdams stad hade en bifallande dom inte ens varit verkställbar – den innehåller ju inte någon förpliktelse.

Man kan i anslutning till rättsfallet tänka sig tre olika sätt att formulera en talan – där det i samtliga fall *i vart fall indirekt* kan diskuteras om inte föremålet berörs. Det är 1) yrkande om ersättning i pengar för att någon annan använder eller på annat sätt disponerar över föremålen, 2) yrkande om att utfå föremålet (fullgörelsetalan) och 3) yrkande om att det ska fastställas vem som har bäst rätt till föremålet (fastställsetalan).

Frågan är hur dessa fall skulle bedömas i en svensk kontext om föremålen i fråga var skyddade av en här föreslagen immunitetslag. Frågan har i någon mån att göra med skillnaden mellan judiciella och exekutiva åtgärder. Som redan nämnts är båda dessa kategorier av åtgärder att anse som rättsliga åtgärder. Och det skydd som utredningen ska åstadkomma är ett skydd mot just rättsliga åtgärder. Utredningens bedömning är att det inte är nödvändigt att strikt uppehålla den nu beskrivna skillnaden, dvs. skillnaden mellan judiciella och exekutiva åtgärder. För övrigt är gränsen mellan de båda kategorierna inte knivskarp, utan vissa åtgärder kan ha såväl judiciella som exekutiva inslag.

Utredningens uppdrag är, som upprepat nämnts, att föreslå en lag som i så stor utsträckning som möjligt tillgodoser det uppställda syftet med en sådan lag. Det syftet är att främja det internationella kulturella utbytet. Det betyder i sin tur att en immunitet för inlånade utställningsföremål bör utformas med fokus på det syftet utan sidoblickar på förekommande juridiska inledningar, om de senare inte är av avgörande betydelse för utformningen. Som utredningen redan uttalat bör ett så effektivt skydd som möjligt eftersträvas, vilket i sin tur talar för att skyddets omfattning bör vara så långtgående och heltäckande som möjligt. Immuniteten enligt lagen ska inriktas på det inlånade utställningsföremålet. Indirekt kan det utgöra ett skydd för föremålets rättmätiga ägare. Men det finns ingen anledning att bereda dess ägare eller någon annan något särskilt personligt skydd. Det innebär t.ex. att ägaren inte bör vara fredad mot att drabbas av rättsliga åtgärder här i Sverige – så länge det utlånade föremålet inte tas i anspråk eller löper risk att bli ianspråktaget.

Utredningens bedömning är att en immunitet för inlånade utställningsföremål helst bör sträcka sig aningen längre än att enbart avse direkta, exekutivt betonade, ianspråktaganden av det. Men alltjämt ska skyddet vara inriktat på föremålet i fråga. Vad utredningen har i åtanke är det förhållandet att t.ex. en rättegång som i och för sig inte är inriktad på ett direkt ianspråktagande av föremålet, ändå kan sägas beröra föremålet på ett sådant sätt att utlånares rätt till föremålet indirekt påverkas. Rent konkret gäller det fallet att en talan väckts mot utlånanaren om bättre rätt till föremålet. En sådan rättegång bör inte kunna föras i Sverige så länge föremålet är skyddat av lagens immunitet. Man kan uttrycka det som att svensk domstol inte bör ha domsrätt över *föremålet*. Konsekvensen av det är att en mot utlånanaren väckt talan i ett sådant fall på grund av rättegångshinder ska avvisas av svensk domstol. Att föremålets immunitet i ett sådant fall formellt sett kan sägas innebära att immuniteten ”smittar av sig” på utlånanaren borde inte spela någon roll. Den avvisade talan avser enbart rätten till det immuna föremålet, inget annat. Omvänt uttryckt innebär det att en sådan ordning krävs för att skyddet för föremålet ska bli verkligt effektivt.

En immunitet enligt lagen bör därför avse alla rättsliga förfaranden som på något sätt berör föremålet. Det innebär t.ex. att av de ovan redovisade sätten att formulera en talan vid domstol ska en talan med yrkande om att utfå föremålet och en talan om bättre rätt

till det hindras av immunitet enligt en särskild lag om det. I båda fallen är det rimligt att anse att föremålet berörs, även om det i inget av fallen är så att föremålet rent fysiskt omhändertas. En talan med yrkande om att få ersättning i pengar för att föremålet används (eller har använts) eller på annan grund kan däremot inte sägas beröra föremålet ens indirekt på sådant sätt att en sådan talan på något sätt skulle äventyra ett återlämnade av det. En immunitet bör alltså inte gälla i det fallet.

Med att förfarandet berör föremålet avses alltså inte bara att föremålet tas i direkt anspråk utan även att föremålet indirekt blir berört på ett sådant sätt att ett återlämnade av det hindras eller försvåras eller att utlånarens rätt till föremålet försvagas på något sätt. Ett beslut om immunitet enligt lagen bör med andra ord innebära ett skydd mot alla former av rättsliga ianspråktaganden.

Processuella och exekutiva ianspråktaganden – direkta eller indirekta – som meddelas i ett interimistiskt beslut eller ett slutligt avgörande ska hindras av beslutet om immunitet. Skyddet ska inte vara begränsat till civilrättsliga anspråk, utan det ska gälla även ianspråktaganden i samband med insolvensrättsliga, förvaltningsrättsliga och straffrättsliga förfaranden. Frågan är då hur en sådan reglering skulle kunna fogas in i gällande svensk rätt. Frågan har redan berörts här i 3 kap., men det finns anledning att nu något utveckla resonemangen kring den.

Hinder mot rättegång m.m.

Om någon inleder en rättegång vid allmän domstol om bättre rätt avseende utställningsföremålet bör en sådan talan avvisas på grund av det rättegångshinder som det är avsikten att den föreslagna lagen ska ställa upp. Det rättegångshindret bör domstolen enligt huvudregeln i 34 kap. 1 § andra stycket rättegångsbalken självmant (ex officio) ha att beakta.¹¹ En tillämpning av den huvudregeln kräver att domstolen har kännedom om hindret. Det innebär i praktiken att den som talan riktas mot måste göra en invändning om rättegångshinder eller i vart fall göra domstolen uppmärksam på hindret. Om domstolen av någon annan anledning – vilken som helst – har råkat få kännedom om immunitetsbeslutet bör det ankomma på dom-

¹¹ Se vidare Lindblom, P. H. Processhinder, Stockholm 1974 s. 92 f.

stolen att klargöra om svaranden eventuellt vill avstå från det skydd som immuniteten annars ger. Det är först om svaranden tydligt uttrycker att svaranden inte vill göra immuniteten gällande som den inte utgör ett rättegångshinder. Domstolen har dock under inga förhållanden någon egen skyldighet att undersöka förekomsten av ett eventuellt beslut om immunitet. En annan sak är att domstolen kan ha att vidta egna undersökningar för det fall frågan om rättegångshinder i form av immunitet på något sätt, oavsett vilket, har förts på tal men det råder oklarhet i frågan.¹² Det nu sagda innebär att den särskilda regleringen i 34 kap. 2 § rättegångsbalken om att en invändning om rättegångshinder, för att kunna prövas, måste framställas första gången svaranden ska svara i målet *inte* bör vara aktuell att tillämpa i dessa fall.¹³ Konsekvensen av detta blir också att en väckt talan där handläggningen av målet inletts och pågått en tid ska avvisas så snart hindret i form av immuniteten aktualiseras (se 34 kap. 1 § första stycket och 3 § andra meningen rättegångsbalken).

Det kan inflikas att den ordning som ovan redogjorts för redan gäller i svensk rätt när det är frågan om sedvanerättslig statsimmunitet; den förfogar den aktuella staten över och kan alltså avstå från att göra immuniteten gällande. Det krävs då ett uttryckligt samtycke av svarandestaten för att en rättegång ska få inledas eller fortsättas. Men om hindret upptäcks under förfarandets gång kan det leda till avvisning av den väckta talan om sådant samtycke inte ges.

Inom ramen för ett civilprocessuellt förfarande ska det inte heller kunna vidtas några åtgärder eller fattas några beslut som på *ett ianspråktagande sätt* berör föremålet. Det hindrar t.ex. beslut om kvarstad eller annan säkerhetsåtgärd som direkt berör det aktuella utställningsföremålet. Ett beslut om kvarstad formuleras dock vanligen så att egendom upp till ett visst värde får tas i anspråk utan att ta sikte på viss bestämd egendom. Det innebär att en kvarstadsbegäran riktad mot en utlånare mycket väl kan tas upp till prövning trots beslutet om immunitet. En sådan begäran behöver nämligen inte på ett ianspråktagande sätt beröra föremålet – och gör det normalt sett inte heller. En eventuellt beviljad kvarstad kan dock i ett sådant fall inte verkställas i utställningsföremålet (se vidare nedan).

En domstol eller en myndighet är inte förhindrad att i ett pågående förfarande fatta beslut och vidta åtgärder som *inte* innebär

¹² Jfr NJA 2017 s. 430.

¹³ Jfr NJA 2018 s. 957.

att ett immunt utställningsföremål tas i anspråk. Det kan till och med avse åtgärder som kan sägas främja en immunitetslags syfte, t.ex. att ett sådant förfarande avslutas eller att en ianspråktagande åtgärd hävs. Givetvis ska det inte hindras av ett immunitetsbeslut.

Hinder mot verkställighet

När det kommer till exekutiva åtgärder innebär bestämmelsen i 1 kap. 2 § utsökningsbalken att ett utställningsföremål som beviljats immunitet enligt en immunitetslag inte kan drabbas av någon exekutiv åtgärd. Ett beslut om immunitet utgör med andra ord ett verkställighetshinder. Den omständigheten att en svarande avstått från möjligheten att göra immuniteten gällande i en föregående domstolsprocess utesluter inte möjligheten att senare på verkställighetsstadiet göra en invändning om hinder mot verkställighet.

I 3 kap. 21 § utsökningsbalken regleras hur frågor om verkställighetshinder ska hanteras av Kronofogdemyndigheten. I bestämmelsens andra stycke föreskrivs att verkställighet inte får äga rum om invändning görs och invändningen inte kan lämnas utan avseende. En beslutad immunitet för ett utställningsföremål utgör ett sådant hinder. Det krävs i praktiken att svaranden i en invändning åberopar föremålets immunitet. Om så inte sker och Kronofogdemyndigheten av någon anledning skulle ha kännedom om immunitetsbeslutet åligger det myndigheten att efterhöra om immuniteten åberopas som grund för hinder mot verkställighet. Svaranden kan då avstå från det med följd att verkställighet kan ske.¹⁴

Om svaranden i ett utsökningsmål inte avstår från att göra immunitet gällande så föreligger det ett verkställighetshinder, oavsett vilken form av verkställighet det rör sig om och oavsett vilka regler i utsökningsbalken som specifikt är tillämpliga. Det krävs alltså ett aktivt ställningstagande från svarandens sida för att verkställighetshindret ska undanröjas. Om verkställighet redan har påbörjats när en invändning framförs ska redan vidtagna verkställighetsåtgärder gå åter, om det är möjligt (3 kap. 21 § tredje stycket utsökningsbalken).

Bestämmelserna i 3 kap. utsökningsbalken gäller generellt i verkställighetsförfarandet hos Kronofogdemyndigheten. Utsökningsbalken innehåller sedan i 5 kap. 10 § en särskild bestämmelse om

¹⁴ Se Walin G. m.fl. Utsökningsbalken – en kommentar, 5 uppl. Stockholm 2017, s. 104 f.

förbud mot utmätning. Det åligger Kronofogdemyndigheten att självmant beakta om det kan finnas något sådant förbud. Ett beslut om immunitet enligt den föreslagna lagen utgör ett sådant förbud. Även här är det möjligt för svaranden att inte använda sig av utmätningsförbudet. Det ska då ske uttryckligen (5 kap. 15 § utsökningsbalken).

Vad gäller annan verkställighet än utmätning finns särskilda bestämmelser i 16 kap. utsökningsbalken. Det kan gälla uttagande av viss lös egendom (exhibition), verkställighet av leveransskyldighet, förpliktelse att utge viss egendom, återställande av besittning eller avhysning från bostad eller lokal ("vräkning"). Även verkställighet av ett kvarstadsbeslut sker enligt bestämmelserna i 16 kap. utsökningsbalken, men då gäller också vissa av bestämmelserna i 5 kap. om utmätning.

Det åligger normalt inte Kronofogdemyndigheten att undersöka en eventuell förekomst av olika former av verkställighetshinder.

Hinder mot konkursbeslag

Eftersom ett immunt föremål inte kan utmätas omfattas det inte heller av konkursegendomen i ett konkursbo (jfr 3 kap. 3 § konkurslagen). Det innebär bl.a. att ett immunt föremål inte ska tas om hand av konkursförvaltaren i samband med konkursbeslutet (jfr 7 kap. 12 § konkurslagen).

Hinder mot straffprocessuella åtgärder

Straffprocessuella tvångsåtgärder innebär som regel ett direkt ianspråktagande av föremålet i fråga. Något indirekt ianspråktagande inom straffrätten av ett inlånat utställningsföremål kan sällan, om ens någonsin, bli aktuellt. När ett beslut om immunitet åberopas utgör beslutet hinder mot att föremålet tas i beslag, förverkas eller på något annat sätt tas i anspråk inom ramen för ett straffrättsligt förfarande. Skulle polis eller åklagare känna till, eller senare få vetskap om, att ett föremål är immunt utgör sådan vetskap hinder mot att meddela ett beslut om tvångsåtgärder och att ett redan meddelat beslut ska hävas (27 kap. 8 § första stycket rättegångsbalken).

Hinder mot förvaltningsprocessuella åtgärder

Inte heller inom ramen för ett förvaltnings- eller förvaltningsprocessuellt förfarande kan ett immunt föremål tas i anspråk. Det innebär exempelvis i ett mål om betalningssäkring enligt skatteförfarandelagen att ett beslut om immunitet som åberopas utgör hinder mot att betalningssäkra föremålet. En part som underlåtit att åberopa ett beslut om immunitet vid beslutsmyndigheten kan, på samma sätt som vid verkställighet av ett civilrättsligt avgörande, åberopa beslutet på verkställighetsstadiet. Ett beslut om betalningssäkring verkställs nämligen av Kronofogdemyndigheten med tillämpning av vissa uppräknade bestämmelser i utsökningsbalken, bl.a. bestämmelsen i 5 kap. 10 § där ovan nämnda undantag finns framgår (69 kap. 13 § och 15 § skatteförfarandelagen). Det finns även en möjlighet att upphäva ett beslut om betalningssäkring och lämna tillbaka egendomen om beslutet inte bör kvarstå (46 kap. 9 § och 69 kap. 14 § skatteförfarandelagen). Ett beslut om immunitet som åberopas t.ex. efter ett överklagande bör vara en sådan omständighet som utgör skäl att upphäva ett beslut om betalningssäkring såvitt avser det immuna föremålet.

Ett undantag och en erinran

För det fall att utställningsarrangören eller annan på ett obehörigt sätt fråntas besittningen över utställningsföremålet bör det av en immunitetslag framgå att ett beslut om immunitet inte utgör hinder mot att återställa besittningen. Frågan kan aktualiseras om utställningsarrangören eller en transportör berövas utställningsföremålet t.ex. genom att någon begår en stöld eller annan brottslig handling. Ett beslut om immunitet bör då inte utgöra något hinder mot att en brottsbekämpande myndighet som utreder brottet exempelvis tar föremålet i beslag för att återställa utställningsarrangörens besittning.

Det kan här tilläggas att om ett beslut om immunitet enligt denna lag inte har meddelats kan ett *statsägt* föremål, om vissa förutsättningar är uppfyllda, ändå vara skyddat från civilrättsliga ianspråktaganden med stöd av den sedvanerättsliga immunitet som följer av folkrätten och som också kommer till uttryck i 2004 års immunitetskonvention och lagen (2009:1514) om immunitet för stater och deras egendom. Konventionen och den anslutande nationella lagen har ännu inte trätt i kraft.

7.4 Prövningen och prövningsmyndighet

7.4.1 Vem kan ansöka om skydd?

Utredningens förslag: Både offentliga och privata utställningsarrangörer ska kunna ansöka om immunitet för utställningsföremål som de lånar in från utlandet.

Utredningen har i uppdrag att ta ställning till om inlånaren kan vara såväl offentlig som privat aktör. Det finns här anledning att utveckla detta i samband med att frågan om vem som ska kunna ansöka om skydd behandlas.

En stor del av de aktörer som arrangerar utställningar med inlånade utländska föremål finns inom museibranschen. Det allmänna museiväsendet regleras genom museilagen (2017:563) och omfattar de offentligt styrda museerna dvs. statliga museer, regionala museer, kommunala museer, och andra museer i vars styrelse eller motsvarande ledningsorgan mer än hälften av antalet ledamöter är utsedda av stat, kommun eller region. Ett museum är enligt lagen en institution som är öppen för allmänheten och som förvärvar, bevarar, undersöker, förmedlar och ställer ut materiella och immateriella vittnesbörd om människan och människans omvärld (2 §).

Under 2019 omfattades 416 museer av museilagens definition och Myndigheten för kulturanalys tilläggsriterier att de var öppna för allmänheten, hade regelbundna öppettider under året, egna fysiska eller digitala samlingar och någon form av pedagogisk verksamhet.¹⁵

Utgångspunkten är att den föreslagna lagen ska vara tillämplig i förhållande till alla dessa museer. På så sätt blir lagen tillämplig på en stor del av de utställningsarrangörer som lånar in föremål från utlandet och som kan ställas inför den problematik den föreslagna lagen är tänkt att motverka.

Därutöver finns det ett antal aktörer som inte omfattas av definitionen i museilagen och de kriterier som Myndigheten för kulturanalysstatistik använder i sin rapport över museibranschen och som arrangerar utställningar med inlånade föremål, t.ex. konsthallar och gallerier. Det har även under senare år blivit vanligt att andra, icke institutionella, aktörer arrangerar vandringsföreställningar som ställs

¹⁵ Rapporten *Museer 2019*, Kulturfakta 2020:2, Myndigheten för kulturanalys, s. 11.

ut på okonventionella utställningsplatser. Även dessa fristående förmedlare av utställningar bör ses som utställningsarrangör enligt lagen.

Sammantaget är det utredningens bedömning att ett skyddsvärt inlån av föremål kan ha vem som helst som inlånare, oavsett i vilken juridisk form som verksamheten bedrivs eller hur den finansieras. I avsnitt 7.3.2. har också redovisats uppfattningen att det också ska gälla för vem som ska kunna vara utlånare.

Nästa fråga är vem som lämpligast bör vara den som är behörig att ansöka om immunitet enligt en särskild lag. Det kan då nämnas att det är utställningsarrangören som kan ansöka om statlig utställningsgaranti enligt förordningen (1998:200) om statliga utställningsgarantier. Det är utredningens uppfattning att det även i det nu aktuella fallet är den som arrangerar en utställning som ska ansöka om immunitet med stöd av lagen. Arrangörerna är, som utredningen ser det, lämpligast som sökande eftersom det ofta är under avtalsförhandlingarna mellan arrangören och utlånanen som frågan om immunitet uppkommer. Utställningsarrangören är regelmässigt också den som bör ha bäst kännedom om en immunitetslag och hur en sådan är avsedd att användas.

7.4.2 Vad ska framgå av en ansökan?

Utredningens förslag: Det ska framgå av lagen vad en ansökan om immunitet ska innehålla, nämligen uppgifter om följande.

- Sökanden och utlånanen.
- Utställningsföremålet som möjliggör identifiering av det.
- Utlånanens rätt att genom utlåningen förfoga över utställningsföremålet.
- Tid och plats för utställningen.
- Den tid under vilken immunitet begärs.
- Om det land varifrån utställningsföremålet förs ut kräver tillstånd för utförsel och om det behövs tillstånd för införsel till Sverige.
- Innehållet i låneavtalet.
- Övriga omständigheter som kan vara av betydelse för prövningen av ansökan.

Sökanden ska ge in den dokumentation som kan finnas till styrkande av lämnade uppgifter. Låneavtalet – om det finns i skriftlig form – ska alltid ges in. Om något avtal ännu inte har ingåtts vid tidpunkten för ansökans ingivande ska sökanden ge in ett utkast till avtal eller motsvarande.

Utgångspunkter

En ansökan kan omfatta mer än ett utställningsföremål. Om en ansökan omfattar flera föremål ska fullständiga uppgifter lämnas in beträffande samtliga föremål.

När det kommer till vilka konkreta uppgifter som ska framgå av ansökan finns det anledning att se vilka uppgifter som ska framgå i en ansökan om statlig utställningsgaranti. Utöver de obligatoriska uppgifterna i en sådan ansökan ska där även bifogas en lista över föremålen där det ska framgå följande.

- Vem som äger varje enskilt föremål.
- Namn på upphovsperson/konstnär (om sådan är känd).
- Titel på föremål/konstverk.
- Typ av föremål/teknik.
- Mått på de enskilda föremålen/konstverken.
- Värdet av enskilda föremål angivet i den valuta som använts i överenskommelsen med långivare.

Det kan även konstateras att en ansökan om beslagsförbud enligt den finländska lagen ska innehålla uppgift om vem som är sökande, vem som har lånat ut utställningsföremålet, uppgifter för identifiering av utställningsföremålet, en utredning om att villkoren för beslagsförbud är uppfyllda, om det land varifrån utställningsföremålet förs ut kräver ett tillstånd för utförsel till Finland, en kopia av avtalet eller utkastet till avtal mellan sökanden och den som lånar ut föremålet och uppgift om vilken dag beslagsförbudet ska börja och upphöra.

Förfarandet vid en ansökan om immunitet regleras av förvaltningslagen där det finns generella bestämmelser om vad en ansökan ska innehålla m.m. (se 19–22 §§ förvaltningslagen [2017:900]). Det

bör dock av flera skäl, inte minst pedagogiska, särskilt framgå av en immunitetslag vad en ansökan enligt lagen ska innehålla. Vad det bör vara ska nu presenteras.

Kontaktuppgifter m.m.

Utredningen anser att uppgifter som kontaktuppgifter till sökanden (utställningsarrangören) ska framgå av ansökan. Utöver de krav på uppgifter om sökanden som uppställs i förvaltningslagen kan det även finnas anledning att hämta ledning från 5 § lagen (1996:242) om domstolsärenden. Där framgår det att en ansökan ska innehålla uppgift om sökandens namn och organisationsnummer, postadress, telefonnummer och e-postadress. Har sökanden utsett ett ombud ska det framgå ombudets namn, postadress, e-postadress, telefonnummer till arbetsplatsen och mobiltelefonnummer. Motsvarande uppgifter avseende utlånanen bör också lämnas i en ansökan om immunitet.

I övrigt bör det av ansökan framgå tid och plats för utställningen och, om det är fråga om en vandringsutställning, de olika platser som föremålet kommer att ställas ut på.

Utlånarens förfoganderätt

I ansökan ska det även finnas uppgift om utlånanen och dennes rätt att genom utlåning förfoga över föremålet. Det bör inte ställas ett generellt krav på att utlånanen också är föremålets ägare. I stället är det tillräckligt att det av ansökan framgår att utlånanen har rätt att förfoga över det aktuella föremålet genom att låna ut det för att ställas ut. Det kan förekomma situationer, även om det är ovanligt, där det finns en pågående rättslig tvist om äganderätten till ett föremål som står i begrepp att lånas ut. Enligt utredningens bedömning bör det inte per automatik innebära något hinder mot att bevilja immunitetskydd. Det ska då krävas att det visas att de tvistande parterna godtar att utställningsföremålet lånas ut för att ställas ut i Sverige. Om uppgift om äganderätten till ett föremål saknas behöver den omständigheten i sig inte utgöra ett absolut hinder mot ett immunitetsskydd. Finns det oklarheter kring ägarförhållandena eller andra rättsliga förhållanden med avseende på föremålet kan det dock ofta utgöra hinder mot att bevilja en ansökan (se vidare under avsnitt 7.4.5).

Identifieringen av föremålet

I dessa sammanhang talas det inte sällan om ett föremåls proveniens. Med det avses inom musei- och arkivverksamhet uppgifter om ett objekts ursprung, tillkomsthistoria, ägarförhållanden m.m. I direktiven anges särskilt att utredningen ska analysera och bedöma om det bör uppställas krav på att ägandeförhållandet är utrett eller andra krav avseende dokumentation av föremålets proveniens inför beslut om skydd mot processuella åtgärder. Mot bakgrund av att det vad gäller kulturföremål är vanligt att det inte alltid är klart vem som innehar äganderätten eller förfoganderätten uttalas i direktiven att utredningen ska överväga vilka krav som bör ställas vad gäller detta. I direktiven uttalas samtidigt att det är viktigt att beakta att krav på alltför kostsamma eller tidskrävande utredningar av dessa frågor i sig skulle kunna hämma det internationella kulturutbytet.

Äganderäts- och förfoganderättfrågor – inte bara vem den aktuella ägaren är utan även uppgifter om tidigare ägare – är här av intresse. Hit kan också höra uppgifter om var ett föremål under olika perioder har befunnit sig och vilka som har befattat sig med det m.m. Uppgifter rörande nu nämnda förhållanden kan ses som en betydelsefull komponent när det gäller att med säkerhet kunna identifiera det föremål för vilket det begärs immunitet.

Av en ansökan enligt lagen ska det givetvis framgå uppgifter som gör att föremålet enkelt kan identifieras. I det kan ingå uppgifter om ett föremåls proveniens. Till det kommer att rent beskrivande uppgifter rörande föremålet (mått, vikt, material m.m.) bör anges. Normalt bör det också till ansökan vara bifogat fotografier på föremålet. Tydliga identifieringsuppgifter är viktiga i det fall ett beslut om immunitet åberopas för att hindra ett ianspråktagande.

I en immunitetslag är det emellertid enligt utredningens bedömning inte nödvändigt att föreskriva mer än att uppgifter som identifierar föremålet ska fogas till ansökan. Vilka uppgifter det närmare bestämt ska kunna vara frågan om bör prövningsmyndigheten kunna bestämma och precisera genom verkställighetsföreskrifter meddelade med stöd av ett bemyndigande i en särskild förordning (se avsnitt 7.4.3). Prövningsmyndigheten kan här hämta ledning från t.ex. ICOM:s (International Council of Museum) standard rörande identifiering av föremål, s.k.

Object ID.¹⁶ Den internationella standarden är framtagen av bl.a. företrädare för museibranschen, polis- och tullmyndigheter, konsthandlare och försäkringsbranschen och framstår som allmänt accepterad i museibranschen. Standarden är uppbyggd utifrån nio informationskategorier; typ av föremål, material och teknik, dimensioner, inskriptioner och märken, utmärkande egenskaper, föremålets namn, ämne, föremålets ålder och tidsperiod, skapare/upphovsman.

Tillstånd till in- eller utförsel

För att uppfylla kraven som följer av 6–8 kap. kulturmiljölagen om återlämnande av kulturföremål ska det framgå av ansökan om det krävs ett tillstånd för utförsel från det land som föremålet normalt är hemmavarande eller med andra ord stadigvarande placerat. I undantagsfall kan det innebära att det krävs uppgifter om tillstånd för utförsel även från andra länder där föremålet temporärt funnits.

EU:s medlemsländer har antagit förordningen (2019/880) om införsel och import av kulturföremål.¹⁷ De föremål som omfattas av förordningen lär i många fall överensstämma med de utställningsföremål som kan vara aktuella att låna in för att ställas ut i Sverige och därigenom omfattas av en ansökan om immunitet. För att en import från tredjeland av ett kulturföremål ska vara legal kräver förordningen att föremål i vissa fall omfattas av ett krav på importlicens eller importörsförklaring. Förordningen undantar kulturföremål som tillfälligt förs in i ett medlemsland för att ställas ut på en utställning från kravet på importlicens och importörsförklaring (se ingressen och artikel 3.4.c). Bestämmelserna som reglerar licenssystemet och de därtill knutna undantagen har ännu inte trätt i kraft. Kommissionen har vid tidpunkten för betänkandets författande ännu inte lagt fram den genomförandeakt som kommer att reglera bl.a. hur undantaget för utställningsföremål ska tillämpas. Det är troligt att inte alla kulturföremål som förs in för att ställas ut kommer att omfattas av undantaget varför en ansökan om immunitet bör innehålla en uppgift om det aktuella föremålet behöver tillstånd för införsel till Sverige t.ex. enligt den nämnda importförordningen.

¹⁶ Standarden finns att hitta på ICOM:s hemsida: <https://icom.museum/en/resources/standards-guidelines/objectid/> (senast besökt 2021-02-22).

¹⁷ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/880 av den 17 april 2019 om införsel och import av kulturföremål.

Låneavtalet

Det är med all säkerhet så att det avtal som reglerar utlåningen mellan parterna är avfattat i skriftlig form. Det är då naturligt att det fogas till ansökan. För det fall parterna inte har träffat ett slutligt avtal när ansökan lämnas in ska sökanden ge in ett föravtal, ett utkast till avtal eller motsvarande. När parterna har ingått ett slutligt avtal i skriftlig form ska det ges in till prövningsmyndigheten.

Det bör emellertid inte ställas något formellt krav på att ett låneavtal nödvändigtvis måste ingås i skriftlig form för att vara gällande, även om skriftlighet torde vara det normala. Om det, mot förmodan, skulle vara så att ett låneavtal endast ingåtts muntligen ska uppgifter om innehållet i avtalet framgå på annat sätt i ansökan.

Det är kännedom om avtalets *innehåll* som är det som är av vikt och lagen bör utformas med hänsyn till det. Tillgången till innehållet kan vara nödvändig för att prövningsmyndigheten ska kunna bedöma kravet på att föremålet inte ska användas i något kommersiellt sammanhang. Det ska dock genast påpekas att skriftligheten kan vara av stor betydelse för möjligheten att kunna styrka påståenden om innehållet. Se även avsnitt 7.4.4 angående sekretess för vissa uppgifter som kan framgå av ett låneavtal.

Immunitetstiden

Utredningen kommer i avsnitt 7.4.6 att föreslå att ett beslut om immunitet ska kunna gälla i högst 18 månader. I många fall kan förmodas att den skyddstid som behövs är kortare än 18 månader, ibland avsevärt kortare. Det är av vikt att sökanden anger önskad skyddstid efter realistiska överväganden så att tiden inte sätts för långt, eftersom det ska vara frågan om ett temporärt skydd som utgör ett undantag från vad som annars gäller. Men det är samtidigt också viktigt att tiden inte sätts för kort. Sökanden bör motivera varför en viss immunitetstid begärs. Det underlättar för prövningsmyndigheten att kunna bestämma beslutets giltighetstid.

Det ska också påpekas att en utställningsarrangör som avser att ansöka om immunitet för ett inlånat föremål också har ett intresse av att ansöka i så god tid att ett beslut om immunitet kan meddelas för en tidsperiod som ger ett effektivt skydd.

Övriga uppgifter i ansökan och krav på dokumentation

Slutligen bör det i lagen föreskrivas att sökanden även ska lämna de uppgifter i övrigt som sökanden kan bedöma som relevanta och viktiga för prövningen. En sådan bestämmelse ger också prövningsmyndigheten specifikt stöd för att i det enskilda fallet efterfråga uppgifter rörande föremålet som myndigheten bedömer som viktiga. Andra omständigheter av betydelse kan vara att utställningsarrangören har kännedom om att föremålet är involverat i en rättsprocess eller ett myndighetsförfarande i ett annat land eller om det finns andra anspråk som riktas mot det. Andra sådana uppgifter kan vara om det beträffande föremålet tidigare har meddelats ett beslut rörande immunitet eller liknande i ett annat land. Uppgifter av nu nämnt slag kan vara behövliga när prövningsmyndigheten ska bedöma syftet med inlånet.

Det följer redan av förvaltningslagens bestämmelser att prövningsmyndigheten vid behov kan kräva in det underlag som myndigheten anser sig behöva för sin prövning (20 § förvaltningslagen). Det ska dock framgå uttryckligen i lagen att sökanden ska ge in dokumentation i samband med ansökan för att styrka de uppgifter som lämnas i ansökan. Vid allvarligare brister kan en ansökan avvisas av prövningsmyndigheten.

Sammanfattning

Av en särskild immunitetslag bör det sammanfattningsvis framgå att en ansökan ska innehålla följande uppgifter.

- Vem som är sökande och utlånare.
- Uppgifter om utställningsföremålet som möjliggör identifiering.
- Uppgifter om utlånares rätt att genom utlåningen förfoga över utställningsföremålet.
- Uppgifter om innehållet i låneavtalet. Sökanden ska, när det ingåtts skriftligen, ge in en kopia av avtalet mellan utställningsarrangören och utlånares. Om något avtal ännu inte har ingåtts vid tidpunkten för ansökans ingivande ska sökanden ge in ett utkast till avtal eller motsvarande.

- Tid och plats för utställningen.
- Den tid under vilken immunitet begärs.
- Uppgift om ifall det land varifrån utställningsföremålet förs ut kräver tillstånd för utförsel till Sverige och om det behövs tillstånd för införsel hit.
- Uppgifter i övrigt som kan vara av betydelse för prövningen av ansökan.

Sökanden ska ge in underlag som styrker lämnade uppgifter.

Ansökningsavgift

Under utredningens arbete har fråga uppkommit om handläggande myndighet ska ta ut en ansökningsavgift vid en ansökan om immunitet, för att motverka att utställningsarrangörer slentrianmässigt ansöker om immunitet. Utredningen anser att det inte finns något behov av att införa krav på ansökningsavgift. Antalet ansökningar som ges in varje år förutses inte uppgå till något större antal. Administrationen av ansökningsavgifter skulle av allt att döma bli alltför kostsam i förhållande till den avhållande funktion som lyfts fram. Med hänsyn till de krav på en ansökan om immunitet som bör ställas upp i en lag menar utredningen att risken för att lagen skulle komma att användas slentrianmässigt är liten, för att inte säga obefintlig. Skulle det trots allt framkomma starka skäl för att införa ett krav på ansökningsavgift har regeringen möjlighet att besluta om en sådan (se 3 § avgiftsförordningen [1992:191]).

7.4.3 Prövningsmyndighet och det formella förfarandet

Utredningens förslag: Utredningen föreslår att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer efter ansökan kan meddela beslut om immunitet enligt den särskilda lagen.

Den myndighet som bör utses är Riksantikvarieämbetet. Riksantikvarieämbetet bör få meddela sådana föreskrifter som behövs för verkställighet av lagen.

Prövningsmyndighet

Utredningen ska föreslå vilken myndighet som ska ansvara för att handlägga och fatta beslut med stöd av den föreslagna lagen. Utredningen föreslår att regeringen ges ett bemyndigande i lagen att bestämma vilken myndighet det ska vara.

Utredningen anser att Riksantikvarieämbetet är den myndighet som är mest lämpad för uppgiften. I dag har Riksantikvarieämbetet ansvar för frågor om kulturarvet i Sverige. Ansvaret omfattar i första hand frågor om kulturlandskap, kulturmiljöer, kulturföremål och museer. Myndigheten har särskilt till uppdrag att främja utveckling och samarbete på museiområdet och att integrera ett jämställdhets-, mångfalds- och barnperspektiv samt ett internationellt och interkulturellt utbyte och samarbete (1 § och 2 § första stycket 4 p. och 10 p. förordningen [2014:1585] med instruktion för Riksantikvarieämbetet).

Ett ämnesområde som angränsar till immunitet för utställningsföremål är handläggningen av ärenden om statlig utställningsgaranti. Från och med den 1 januari 2018 ansvarar Riksantikvarieämbetet för ansökningsförfarandet och beslutsfattande i ärenden som rör statlig utställningsgaranti (Förordning [1998:200] om statliga utställningsgarantier). Ett beslut om garanti innebär att den som anordnar en tillfällig utställning som ska visas i Sverige kan få en statlig garanti som täcker kostnader för skada på eller förlust av föremål.

Riksantikvarieämbetet är därutöver även centralmyndighet för ansökan om utförseltillstånd för svenska kulturföremål och vid förfaranden där Sverige begär återlämnande av kulturföremål som olovligen förts ut ur landet. Riksantikvarieämbetet är även behörig myndighet enligt den nya importförordningen (33 a § kulturmiljöförordningen [1988:1188]).

Redan i dag har således Riksantikvarieämbetet ansvar för museer och många frågor som rör kulturföremål och utställningar. Det finns därför god kunskap och erfarenhet inom myndigheten av frågor som angränsar till utredningens lagförslag. Det är vidare utredningens uppfattning att de museer som i dag ansöker om statlig utställningsgaranti i många fall sammanfaller med de som i framtiden kommer att ansöka om immunitet. Om de båda ärendetyperna handläggs vid samma myndighet innebär det en vinst i effektivitet för både handläggande myndighet, utställningsarrangörer och andra intressenter som berörs av lagen.

Utredningen gör bedömningen att Riksantikvarieämbetet är den myndighet som lämpligen bör anförtros uppgiften att handlägga och pröva ärenden enligt en särskild immunitetslag. Riksantikvarieämbetet har under hand ställt sig positiv till uppgiften. Utredningens förslag är att det av lagen ska framgå att det är regeringen som har att bestämma detta.

Det kan gagna lagens tillämpning att den handläggande myndigheten har möjlighet att utfärda de föreskrifter myndigheten kan finna hjälpsamma eller till och med nödvändiga för den närmare handläggningen och beslutsfattandet enligt lagen. Regeringen bör därför ge Riksantikvarieämbetet möjlighet att meddela sådana föreskrifter som behövs för verkställighet av lagen. Ett sådant bemyndigande kan göras i en särskild förordning med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen. Någon upplysning därom behövs inte i lagen.

Prövningsförfarandet

I grund och botten gäller förvaltningslagens (2017:900) bestämmelser för prövningen av ett ärende enligt en immunitetslag, för det fall regeringen använder den möjlighet till delegering som här föreslås. Därutöver gäller vad som anges i den särskilda immunitetslagen. I den lagen behöver det – utöver de centrala bestämmelserna om förutsättningarna för bifall till en ansökan och innehållet i ett beslut – inte ges några närmare bestämmelser rörande prövningsförfarandet, eftersom förvaltningslagens reglering väl fyller behovet för att handläggningen och prövningen ska kunna ske på ett säkert sätt.

7.4.4 Sekretess för vissa uppgifter i låneavtalet

Utredningens förslag: Sekretess ska gälla för uppgift om enskildas ekonomiska förhållanden som framgår av avtal som ges in till handläggande myndighet i enlighet med 4 § andra stycket lagen (2022:xx) om immunitet för utställningsföremål, om det kan antas att enskild lider skada eller men om uppgiften röjs.

För uppgift om enskildas ekonomiska förhållanden i en allmän handling ska sekretess gälla i högst tjugo år.

Tystnadsplikten som följer av den nya sekretessbestämmelsen ska ha företräde framför meddelarfriheten.

Offentlighetsprincipen innebär att allmänheten och massmedierna ska ha insyn i statens och kommunernas verksamhet. Principen kommer till uttryck bl.a. i bestämmelsen om handlingsoffentlighet i 2 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen (1949:105). Av bestämmelsen framgår att handlingar som ges in till en myndighet blir allmänna handlingar. För den föreslagna lagen och dess ansökningsförfarande innebär det att när ett låneavtal ges in till den handläggande myndigheten, i enlighet med 4 § andra stycket, blir innehållet offentligt, dvs. kan begäras ut av allmänheten. Parterna kan dock ha särskilda önskemål om att hålla innehållet i låneavtalet konfidentiellt särskilt i förhållande till t.ex. konkurrenter eller framtida avtalsparter. Att låneavtalet lämnas ut kan därför i vissa fall innebära negativa konsekvenser för enskildas ekonomiska förhållanden.

Rätten att ta del av allmänna handlingar kan under vissa förutsättningar begränsas. För att begränsa insynsrätten krävs att en sekretessbestämmelse införs utifrån hänsyn till ett antal intressen som räknas upp i 2 kap. 2 § tryckfrihetsförordningen, varav skyddet för enskildas allmänna eller ekonomiska förhållanden är ett sådant intresse (sjätte punkten).

Avsaknaden av en sekretessbestämmelse kan innebära att utställningsarrangörer avstår från att ansöka om immunitet av den anledning att arrangören och/eller den utländska utlånare inte vill att avtalsvillkoren kan komma till allmänhetens kännedom. Konsekvensen av offentlighetsprincipen kan i det här fallet leda till att syftet med en immunitetslag, att öka det internationella kulturella utbytet, inte uppfylls. Dessa farhågor talar för att utredningen bör föreslå en sekretessbestämmelse som skyddar uppgifter om enskildas (här normalt in- och utlånare) ekonomiska förhållanden.

Behovet av en sekretessbestämmelse ska ställas mot vikten av insyn hos prövningsmyndigheten i samband med dess myndighetsutövning. Rätten att ta del av allmänna handlingar som kommer till uttryck i 2 kap. 1 och 2 §§ tryckfrihetsförordningen är en medborgerlig rättighet som utgör en viktig del av det demokratiska statskicket. Syftet med denna rätt är att främja ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning. Genom tillgången till allmänna handlingar underlättas en fri åsiktsbildning och den medborgerliga kontrollen av den offentliga maktutövningen. Det behov av sekretess som utredningen uppmärksammat omfattar dock enbart uppgifter i låneavtalet som rör utställningsarrangörens eller utlånares ekonomiska förhållanden.

En sekretessbestämmelse kommer därför att ha en ytterst begränsad räckvidd. Det är utredningens bedömning att en sekretessbestämmelse, med en sådan begränsad räckvidd, inte i någon beaktansvärd grad kommer att inskränka allmänhetens berättigade insyn i den handläggande myndighetens myndighetsutövning. Behovet av sekretess väger här tyngre eftersom den föreslagna lagen annars riskerar att inte möta det eftersträvade syftet, att öka det internationella kulturutbytet. Vid en avvägning mellan rätten till insyn och behovet av sekretess anser utredningen att intresset av att allmänheten får tillgång till villkor i avtal mellan utställningsarrangörer och utlånare får stå tillbaka för behovet av att skydda uppgifter om avtalsparternas ekonomiska förhållanden. Uppgifterna ska vidare kunna sekretessbeläggas utan att det påverkar möjligheten för handläggande myndighet att bedöma huruvida syftet med inlånet är kommersiellt eller avsikten är att ställa ut utställningsföremålet på en offentlig utställning.

En sekretessbestämmelse bör vidare utformas med ett rakt skaderekvisit, dvs. utgångspunkten är att innehållet i avtal som ges in till myndigheten är offentligt men kan skyddas av sekretess om uppgiften inte kan röjas utan att den uppgiften berör lider skada eller men. Ett rakt skaderekvisit är också det som normalt används vid sekretessbestämmelser till skydd för enskildas ekonomiska förhållanden i samband med myndighetsutövning. Genom att föreslå en bestämmelse med ett rakt skaderekvisit inskränks inte rätten till insyn mer än nödvändigt.

En sekretessbestämmelse bör även innehålla en yttersta begränsning i tid. När det kommer till sekretess för enskildas ekonomiska förhållanden brukar sekretess i allmänhet bestämmas till högst tjugo år (se bl.a. 24 kap. 3 § och 25 kap. 17 b § OSL). Utredningen ser ingen anledning att frånga vad som är brukligt och föreslår därför att sekretess enligt den föreslagna bestämmelsen bör gälla i högst tjugo år.

Sekretess innebär inte bara begränsningar av rätten att ta del av allmänna handlingar utan även ett förbud att röja en uppgift, vare sig det sker muntligen, genom utlämnande av allmän handling eller på något annat sätt (3 kap. 1 § OSL). Den rätt att meddela och offentliggöra uppgifter som följer av grundlag, t.ex. yttrandefriheten enligt regeringsformen, går som regel före den tystnadsplikt som sekretess innebär. Bestämmelser om tystnadsplikt kan dock genom föreskrifter i OSL ges företräde framför meddelarfriheten.

Om innehållet i låneavtalet kan offentliggöras skulle det kunna minska viljan att ansöka om immunitet och i längden motverka syftet med att införa en sekretessbestämmelse. För att utställningsarrangörer ska förmås att ansöka om immunitet när behov finns anser utredningen att det är väsentligt att den sekretess som föreslås ska kunna upprätthållas. Utredningens bedömning är därför att den tystnadsplikt som följer av den föreslagna sekretessbestämmelsen ska ha företräde framför meddelarfriheten. Utredningen anser att intresset av att skydda känsliga uppgifter om enskildas ekonomiska förhållanden väger tyngre än intresset att offentliggöra uppgifterna. Möjligheten att granska myndighetens verksamhet är inte heller beroende av tillgång till uppgifter om enskildas ekonomiska förhållanden som den föreslagna sekretessbestämmelsen är tänkt att skydda. En sekretessbestämmelse bör mot denna bakgrund utgöra ett undantag från meddelarfriheten i förhållande till uppgifter om enskildas ekonomiska förhållanden.

7.4.5 Prövningens innehåll

Utredningens förslag: Om förutsättningarna angivna i lagen är uppfyllda ska ansökan beviljas. Beslut om immunitet ska däremot inte kunna meddelas om det finns skäl att anta följande.

- Sökanden är inte en utställningsarrangör.
- Syftet med inlånet är helt eller delvis kommersiellt.
- Utlånaren saknar förfoganderätt över föremålet.
- Föremålet ska inte göras offentligt tillgängligt.
- Föremålet är normalt hemmahörande i Sverige.
- Föremålet ska vara permanent i Sverige.
- Föremålet kan inte med säkerhet identifieras.
- En immunitet skulle strida mot EU-lagstiftning eller andra internationella åtaganden.
- En immunitet skulle vara uppenbart oförenlig med lagens syfte.

I avsnitt 7.3 har berörts vissa situationer när en immunitetsansökan inte bör beviljas. Även i avsnitt 7.4.2 berörs sådana frågor. Avslagsgrunderna kan här sammanfattas som att en ansökan om immunitet ska avslås om något av följande är för handen.

1. Sökanden är inte en utställningsarrangör.
2. Syftet med inlånet är helt eller delvis kommersiellt.
3. Utlånaren saknar förfoganderätt över föremålet.
4. Föremålet ska inte göras offentligt tillgängligt.
5. Föremålet är normalt hemmahörande i Sverige.
6. Inlånet är att anse som permanent.
7. Föremålet kan inte med säkerhet identifieras.
8. En immunitet skulle strida mot EU-lagstiftning eller svenska internationella åtaganden.
9. En immunitet skulle vara uppenbart oförenlig med lagens syfte.

Ett självklart krav för bifall till en ansökan är att sökanden är utställningsarrangör, vilket har behandlats i avsnitt 7.4.1. Kraven på att det ska vara ett inlån i ett kulturellt, icke-kommersiellt, syfte och att föremålet ska göras offentligt tillgängligt har behandlats i avsnitt 7.3.4. Att det ska vara frågan om att föremålet endast tillfälligt ska vara i Sverige har behandlats i avsnitt 7.3.5. Nu nämnda avslagsgrunder behöver inte utvecklas ytterligare här. Vad gäller övriga avslagsgrunder kan följande sägas.

För det första bör ett beslut om immunitet inte kunna meddelas om det finns skäl att anta att utlånaren inte har rätt att genom utlåningen förfoga över utställningsföremålet. Det kan vara frågan om att utlånaren över huvud taget inte har rätt att låna ut det eller att utlånaren i vart fall inte har rätt att låna ut det till den aktuella utställningsarrangören. Sådana begränsningar kan t.ex. gälla på grund av innehållet i det avtal eller motsvarande, enligt vilket utlånaren grundar sin rätt till föremålet. För det fall utlånaren har kommit över föremålet genom brottslig gärning eller på något annat otillbörligt sätt ska givetvis inte en ansökan bifallas.

För det andra bör ett beslut om immunitet inte meddelas om föremålet inte med säkerhet är identifierat. I avsnitt 7.4.2 har frågan om vad en ansökan bör innehålla behandlats. Där framgår att uppgifter ska lämnas i ansökan som gör att föremålet kan identifieras. Uppgifter som möjliggör en identifiering kan röra föremålets proveniens. I det ingår bl.a. äganderättsfrågor och då inte enbart vem den aktuella ägaren är utan även uppgifter om tidigare ägare. Till det kommer rent beskrivande uppgifter rörande föremålet i sig (mått, vikt, material m.m.). Normalt bör det också till ansökan vara bifogat fotografier på föremålet. Där har också angetts att prövningsmyndigheten kan använda ICOM:s (International Council of Museum) standard rörande identifiering av föremål, s.k. Object ID.¹⁸ Som nämnts är standarden uppbyggd utifrån nio informationskategorier; typ av föremål, material och teknik, dimensioner, inskriptioner och märken, utmärkande egenskaper, föremålets namn, ämne, föremålets ålder och tidsperiod, skapare/upphovsman.

För det tredje finns det anledning att vägra immunitet om det skulle strida mot ett för Sverige bindande internationellt åtagande eller någon EU-reglering. Detsamma bör också gälla om ett beslut på något annat sätt skulle vara uppenbart oförenligt med en immunitetslags syfte. Den första av dessa avslagsgrunder kan sägas ha karaktär av en ”säkerhetsventil” i det att en immunitetslag inte kan tillåtas riskera att överordnade rättsliga regleringar träds för nära. Den andra avslagsgrunden kan också sägas vara av liknande karaktär. Lagens syfte – att främja det internationella och interkulturella utbytet – bör vara den övergripande ledstjärnan för lagens tillämpning.

För avslag av en ansökan ska det normalt inte krävas mer än att det finns skäl att anta att en avslagsgrund är för handen. Det är ett lågt ställt krav. Det innebär att beslut om immunitet bör meddelas endast i de fall det står klart att alla förutsättningar för ett beviljande av ansökan är uppfyllda.

I nästkommande avsnitt behandlas frågan om vad ett bifallande beslut ska innehålla.

¹⁸ Standarden finns att hitta på ICOM:s hemsida: <https://icom.museum/en/resources/standards-guidelines/objectid/> (senast besökt 2021-02-22).

7.4.6 Beslutet om immunitet

Utredningens förslag: Ett beslut om immunitet ska innehålla uppgifter om sökanden och utlånaren och uppgifter om utställningsföremålet som möjliggör identifiering av det.

Ett beslut om immunitet ska gälla under viss tid, högst 18 månader. Immunitetens längd (beslutets giltighetstid) ska framgå av beslutet.

Ett beslut om immunitet ska inte kunna överklagas.

Beslutets innehåll

Som ovan nämnts gäller, utöver den särskilda immunitetslagen, förvaltningslagen för handläggningen av ärenden om immunitet. I 28–32 §§ förvaltningslagen finns bestämmelser rörande hur ett beslut ska fattas och motiveras m.m. Ett beslut om immunitet kan omfatta flera utställningsföremål. I en särskild immunitetslag bör det för tydlighetens skull anges att beslutet ska innehålla uppgifter om sökanden och utlånaren. Av största vikt i det nu aktuella fallet är att beslutet innehåller uppgifter som gör att det är möjligt att med säkerhet identifiera de utställningsföremål som beslutet gäller. Det bör därför särskilt framgå av lagen.

Ett beslut om immunitet kan enligt den finländska lagen meddelas för högst ett år. Vid de överläggningar utredningen har haft med branschföreträdare har framkommit att en utställning är förenad med ställtider i form av transporter, mellanlagringar, besiktningar, upp- och nedpackning m.m. Även om det är av vikt att det skydd lagen ger har en temporär karaktär och inte för lång giltighetstid, är det utredningens bedömning att ett år i vissa fall kan vara en för kort tid. Utredningen föreslår därför att ett beslut i det enskilda fallet ska kunna meddelas med en giltighetstid om högst 18 månader.

Den immunitetstid som har bestämts i ett beslut kan inte senare förlängas. Uppstår det ett behov av en fortsatt immunitet får en ny ansökan ges in för prövning. Begränsningen till högst 18 månader gäller för ett enskilt beslut i anledning av en enskild ansökan. Teoretiskt kan alltså en längre total immunitetstid rent faktiskt uppnås genom att flera ansökningar efter varandra bifalls. Utredningen utgår dock från att det torde tillhöra verkliga undantagsfall som det ska behöva förekomma.

Orubblighet

Så som utredningen upprepat framhållit är syftet med en immunitetslag att ett meddelat beslut om immunitet bör ha karaktären av en ”återlämningsgaranti”. Det är av allra största vikt att en presumtiv utlånare kan lita på att ett sådant beslut inte kan rubbas. Det innebär att lagen inte bör innehålla några bestämmelser om att ett meddelat beslut i vissa fall skulle kunna upphävas. Den finländska lagen innehåller t.ex. inte heller några sådana bestämmelser. Däremot innehåller den lagen bestämmelser om att åtgärder som vidtagits och som strider mot ett meddelat beslagsförbud kan upphävas (5 §). Som beskrivits tidigare är det utredningens bedömning att några sådana bestämmelser inte är nödvändiga att ta in i en immunitetslag. Skulle en åtgärd vidtas som strider mot immuniteten enligt den här föreslagna lagen är en sådan åtgärd olaglig och torde i och med det i de flesta fall sakna verkan. En sådan åtgärd kan upphävas utan att det särskilt föreskrivs i den föreslagna lagen.

Innebörden av utredningens förslag är att Riksantikvarieämbetet ska handlägga och besluta i ärenden om immunitet för utställningsföremål. Ärenden som handläggs av förvaltningsmyndighet ska handläggas enligt förvaltningslagen och förvaltningsprocesslagen. Ett beslut av en förvaltningsmyndighet får som huvudregel överklagas till allmän förvaltningsdomstol av den som beslutet gäller, om det har gått honom eller henne emot (40–43 §§ förvaltningslagen). Förvaltningsrättens beslut eller dom kan överklagas till kammarrätten, men då krävs det som huvudregel prövningstillstånd. Kammarrättens beslut eller dom kan överklagas till Högsta förvaltningsdomstolen, här krävs också prövningstillstånd.

Möjligheten att överklaga kan även framgå av speciallagstiftning, dvs. föras in som en särskild bestämmelse i den föreslagna lagen.

Om ett beslut innebär en prövning av någons civila rättigheter eller skyldigheter ger därutöver den Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) var och en rätt till domstolsprövning. Vilket är en rätt till en opartisk och offentlig rättegång inom skälig tid inför en oavhängig och opartisk domstol (artikel 6).

I rättspraxis har utvecklats vissa rekvisit som ska vara för handen för att bestämmelsen ska vara tillämplig, det krävs att det är fråga om en reell och seriös tvist mellan en enskild – fysisk eller juridisk –

person och en annan person eller en myndighet, att tvisten gäller en civil rättighet som – på åtminstone rimliga grunder – har sin grund i den nationella rätten och att denna rättighet eller skyldighet, vid en på konventionen grundad tolkning, kan karaktäriseras som civil rättighet (HFD 2019 ref. 10 punkten 14).

Vad som omfattas av begreppet ”civila rättigheter och skyldigheter” har utvecklats över tid i praxis. Det är inte enbart fråga om tvister av privaträttslig natur, även förvaltningsrättsliga förfaranden kan omfattas. Det är inte heller avgörande om tvisten härrör från nationell civilrätt eller vilken myndighet som är behörig att avgöra tvisten. Vid bedömningen har det lagts stor vikt vid om prövningen av exempelvis en ansökan om bidrag grundats på tydligt fastställda kriterier eller om den beslutande myndigheten haft ett betydande utrymme för en skönsässig bedömning vid prövningen (ex. HFD 2016 ref. 49). Beviljas en förmån eller bidrag efter en skönsässig bedömning är det inte fråga om civil rättighet.

I praxis har vidare juridiska personer ansetts ha en rätt till domstolsprövning när ett beslut rört rätten att bedriva viss ekonomisk verksamhet eller att få ett myndighetstillstånd som är av betydelse för möjligheterna att bedriva verksamheten.¹⁹

En rätt till domstolsprövning av ett nationellt beslut kan även i vissa fall härledas ur unionsrätten. EU:s medlemsstater ska fastställa de möjligheter till överklagande som behövs för att säkerställa ett effektivt domstolsskydd inom de områden som omfattas av unionsrätten.²⁰ Även i artikel 47 i EU:s rättighetsstadga framgår det att var och en vars unionsrättsligt garanterade fri- och rättigheter har kränkts har rätt till ett effektivt rättsmedel inför en domstol.

Rätten att överklaga kan, som framgått ovan, framgå av nationell rätt men alltså även härledas ur Europakonventionen och av unionsrätten. Rätten till ett effektivt rättsmedel inom EU-rätten innebär att ett överklagandeförbud i svensk rätt får stå tillbaka för EU-rätten (se HFD 2015 ref. 79 och RÅ 1997 ref. 65).

Utgångspunkten är att det inte är möjligt att införa ett förbud mot att överklaga ett beslut som innebär en prövning av civila rättigheter eller skyldigheter. Ett beslut om immunitet kan dock inte anses avgörande för en utställningsarrangörs möjlighet att driva sin verk-

¹⁹ Danelius, H. Mänskliga rättigheter i europeisk praxis, 5:e upplagan, Stockholm 2015, s. 167.

²⁰ Artikel 19.1 i Fördraget om Europeiska unionen. Se beskrivningen i SOU 2019:35 s. 421 f. och se också prop. 2016/17:180 s. 45 f.

samhet. Utredningens bedömning är att ett beslut om immunitet inte innefattar en prövning av någons civila rättigheter eller skyldigheter eller någon unionsrättsligt grundad fri- eller rättighet. Det finns därför inget hinder mot att ett överklagandeförbud förs in i lagen.

8 Förslagets konsekvenser

8.1 Allmänna utgångspunkter

En särskild utredare ska på samma sätt som en kommitté redovisa vilka konsekvenser i olika avseenden som förslagen i ett betänkande kan få (1 § andra stycket kommittéförordningen [1998:1474]). Enligt 14 § gäller att om förslagen i ett betänkande påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, regioner, företag eller andra enskilda, ska en beräkning av dessa konsekvenser redovisas i betänkandet. Om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt ska dessa redovisas. När det gäller kostnadsökningar och intäktsminskningar för staten, kommuner eller regioner ska kommittén föreslå en finansiering.

I 15 § anges att om förslagen i ett betänkande har betydelse för den kommunala självstyrelsen, för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företag, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen ska konsekvenserna i det avseendet anges i betänkandet.

Om ett betänkande innehåller förslag till nya regler ska, enligt 15 a §, förslagets kostnadsmässiga och andra konsekvenser anges i betänkandet.

Utredningen ska enligt direktiven särskilt bedöma de offentlig-finansiella och samhällsekonomiska konsekvenserna av de förslag som lämnas. Om förslagen kan leda till kostnadsökningar för det allmänna ska utredningen även lämna förslag på finansiering.

8.2 Ekonomiska konsekvenser

8.2.1 Offentligfinansiella konsekvenser

Genom den föreslagna lagen införs en möjlighet för utställningsarrangörer att ansöka om immunitet för utställningsföremål som tillfälligt lånas in till Sverige från utlandet.

Förslaget innebär att det införs ett nytt ärendeslag och ett nytt prövningsförfarande som kommer att leda till vissa ökade kostnader för den myndighet regeringen bestämmer ska handlägga och meddela beslut i ärendena. Hur stora de ökade kostnaderna kommer att uppgå till för myndigheten är svårt att med någon exakthet förutse eftersom det är beroende av hur många ärenden myndigheten kommer att handlägga.

Den föreslagna immunitetslagen är tänkt att tillämpas endast i de fall frågan och problematiken uppstår i samband med ett internationellt inlån. I utredningens kontakter med företrädare för utställningsbranschen har det framkommit att det torde bli sällsynt att det uppkommer ett behov av att använda sig av en immunitetslag, men att det i vissa fall kan vara mycket värdefullt med en sådan lag. Det har vidare vid dessa kontakter framkommit önskemål om en ansökningsprocess som inte är alltför komplicerad. Under sådana förutsättningar har det inte framförts några farhågor om att användandet av en immunitetslag skulle innebära några ökade kostnader. I Finland som har haft en motsvarande lag under snart tio år handläggs i genomsnitt 5–10 ärenden per år. Utredningen bedömer mot den bakgrunden att det för svensk del kommer att röra sig om ett fåtal ärenden per år. Eventuellt kan antalet ansökningar vara marginellt högre i samband med att lagen införs och görs känd, för att efter något år minska.

Utöver kostnaden för ärendehantering kommer det även att uppstå vissa initiala kostnader för den handläggande myndigheten. Bland annat kommer det att finnas behov av att utbilda personal och att ta fram blanketter, mallar och interna rutiner m.m. Myndigheten kan även behöva göra informationsinsatser mot utställningsbranschen, bl.a. genom att framställa och distribuera broschyrer och svara på frågor kopplade till lagens tillämpning. Mycket av detta borde dock kunna ske i digital form, vilket kan bedömas som kostnadseffektivt.

Utredningen anser inte att det finns anledning att införa en ansökningsavgift av det skäl att arbetsbördan med att administrera ett sådant system överväger såväl intäkterna som den eventuella avhåll-

lande effekt gentemot slentrianmässiga ansökningar som en sådan avgift kan medföra.

Utredningen föreslår att Riksantikvarieämbetet bemyndigas av regeringen att handlägga och besluta i ärenden enligt lagen. Riksantikvarieämbetet har ställt sig positiv till uppgiften. Myndigheten har redan i dag erfarenhet och kompetens av handläggning och beslutsfattande i ärenden om statlig utställningsgaranti vilket också rör utställningsbranschen och, mer specifikt, utställningsföremål. Genom att utnyttja den befintliga kompetensen på Riksantikvarieämbetet bör kostnaderna för att handlägga och besluta i ärenden om immunitet kunna hållas nere.

Riksantikvarieämbetet har uppgett att det är svårt att beräkna vilka resurser som krävs för att hantera den nya uppgiften. Ämbetet har dock varit tydligt med att det kommer att behövas vissa mindre omprioriteringar om inte en avgift tas ut eller myndigheten tillförs resurser.

Utredningens uppfattning är, trots allt, att de ökade kostnader som den föreslagna lagen kan föra med sig bör kunna hanteras inom myndighetens befintliga anslag, eventuellt efter vissa smärre omprioriteringar. För det fall de kostnaderna inte kan hanteras genom myndighetens befintliga förvaltningsanslag bör regeringen utöka anslaget till myndigheten. Hur dessa anslagsökningar i sin tur finansieras har utredningen inga synpunkter på. Det torde under alla förhållanden röra sig om ytterst små belopp.

8.2.2 Samhällsekonomiska konsekvenser

De samhällsekonomiska konsekvenserna är svåra att överblicka och mäta i siffror. Efter de kontakter som utredningen har haft med olika utställningsarrangörer uppfattar utredningen att de samhällsekonomiska konsekvenserna av förslaget är uteslutande positiva. Enbart existensen av en immunitetslag utgör ett bra verktyg för utställningsarrangörer vid avtalsförhandlingar och i diskussioner med internationella utlånare. Förslaget om en immunitetslag väntas leda till ett ökat antal genomförda inlån av utländska föremål. Många länder har redan infört någon form av processuellt skydd för inlånade utställningsföremål. Dessa länder vittnar om positiva effekter för landets utställningsbransch. En svensk immunitetslag gör att utställningsarrangörer i

Sverige ges bättre förutsättningar att på lika villkor konkurrera om internationellt erkända utställningar. Genom ett ökat antal inlån av utställningsföremål kan svenska kulturinstitutioner erbjuda fler, eller mer omfattande, utställningar och även utställningar med högre kvalitet, vilket bidrar till att fler personer, både stadigvarande bosatta i Sverige och personer som tillfälligt vistas i landet, besöker museer och andra utställningslokaler. Hur stor ökning av antalet museibesökare som kan förväntas med anledning av lagförslaget är omöjligt att uppskatta. Den slutsats som i vart fall kan dras är att effekterna av ett ökat antal museibesökare är positiva ur ett samhällsekonomiskt perspektiv.

Ett ökat internationellt kulturutbyte förutspås även bidra till att förbättra Sveriges bilaterala kontakter både på ett kulturpolitiskt plan och inom andra politikområden.

8.3 Övriga konsekvenser

8.3.1 Konsekvenser för brottsutredande myndigheter

Utredningens förslag att undanta utställningsföremål från bland annat straffprocessuella ianspråktaganden kan på marginalen möjligen få vissa konsekvenser för de brottsbekämpande myndigheterna. Ett beslut enligt lagen utgör ett hinder för polis och åklagare att ta föremålen i beslag under en förundersökning eller att få de förverkade i en brottmålsprocess. Som ovan konstateras bedömer utredningen att endast ett fåtal föremål per år kommer att omfattas av ett tidsbegränsat immunitetsbeslut. Och immunitet ska komma att beviljas endast efter en noggrann prövning i det enskilda fallet. Att ett utställningsföremål som tillfälligt finns i Sverige tas i beslag eller förklaras förverkat är också ytterst ovanligt. Den eventuella påverkan lagen kan innebära för rättsvårdande- eller rättsbekämpande myndigheter bedöms därför som marginell.

8.3.2 Konsekvenser för EU-rätten

Den föreslagna lagen är en speciallag i förhållande till annan nationell allmän eller generell lagstiftning. Principen om *lex specialis* utgör därför hinder mot att verkställa ett avgörande från en annan med-

lemsstat om avgörandet ska verkställas enligt den anmodade statens lagstiftning. Lagen kan därför innebära att Sverige i något enstaka fall inte kan bistå medlemsstaterna med rättslig hjälp. Utredningen bedömer dock att sådana situationer kommer att bli ytterst sällsynta.

Om ett beslut om immunitet skulle strida mot ett internationellt åtagande som är bindande för Sverige eller mot Europeiska unionens lagstiftning eller annars är uppenbart oförenligt med lagens syfte, ska dessutom ett beslut inte kunna meddelas (jfr 5 § första stycket p. 7–8).

Utredningens bedömning är att utställningsarrangörer endast kommer att ansöka om skydd när utlånaren uttryckligen begär det och det därför endast kommer att meddelas ett mindre antal beslut om immunitet varje år. Sannolikheten för att ett immunitetsbeslut även omfattar ett föremål som berörs av ett avgörande vari en medlemsstat begär en verkställighetsåtgärd i Sverige bedöms, som sagt, som mycket liten, gränsande till obefintlig. Det kan här även nämnas att immunitet för kulturföremål inte är någon ny företeelse bland EU:s medlemsstater. Flera medlemsstater däribland Frankrike, Tyskland och Finland har redan i dag lagstiftning som på olika sätt och i olika grad skyddar kulturföremål mot rättsliga ianspråktaganden (se även avsnitt 7.2 under Sammanfattande slutsatser).

8.3.3 Konsekvenser för företag

Alla aktörer som arrangerar utställningar faller in under lagens tillämpningsområde, både offentliga och privata aktörer. De företag som är verksamma som utställningsarrangörer kommer därför att gynnas av lagen på samma sätt som aktörer inom det allmänna museiväsendet. Det är utredningens bedömning att möjligheten att ansöka om immunitetsskydd kommer att leda till bättre förutsättningar och ökade möjligheter för privata utställningsarrangörer att genomföra inlån och att arrangera utställningar med utställningsföremål från utlandet. Något som gynnar företagen i branschen.

8.3.4 Konsekvenser för den personliga integriteten

Sedan maj 2018 gäller EU:s dataskyddsförordning¹ vid behandling av personuppgifter. Utgångspunkten i dataskyddsförordningen är att det måste finnas en rättslig grund enligt förordningen för att behandling ska vara tillåten. I artikel 6 (e) framgår att behandling får ske om den är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning.

Genom den föreslagna lagen och det ansökningsförfarande som däri framgår kommer den handläggande myndigheten, Riksantikvarieämbetet, att behandla ett ökat antal personuppgifter inom ramen för myndighetens myndighetsutövning. Utredningens bedömning är att den utökande personuppgiftsbehandlingen som följer av utredningens förslag har ett lagligt stöd och förutsätts ske utifrån de kriterier som framgår i artikel 5, bl.a. på ett lagligt, korrekt och öppet sätt. Utredningens förslag innebär inte att några känsliga personuppgifter ska hanteras och kan inte heller i övrigt anses ha några konsekvenser för den personliga integriteten.

8.3.5 Konsekvenser ur ett jämställdhetsperspektiv och för integrationen

Utredningen har inte identifierat några särskilda konsekvenser för jämställdheten och integrationen, mer än att strävanden att öka jämställdheten och förbättra integrationen typiskt och allmänt sett borde gynnas av kulturbefrämjande åtgärder.

8.4 Ikraftträdande

Den föreslagna lagen och förordningen om immunitet för utställningsföremål samt lagen om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) bör träda i kraft samtidigt och så snart som möjligt. Utredningens bedömning är att det med hänsyn till remissförfarandet och övriga beredningsåtgärder inte är möjligt att låta författningsförslagen träda i kraft förrän den 1 juni 2022.

¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG.

9 Författningskommentar

9.1 Förslaget till lag (2022:xx) om immunitet för utställningsföremål

Lagens syfte och tillämpningsområde

1 § I syfte att främja det internationella kulturutbytet finns i denna lag bestämmelser om rättslig immunitet för utställningsföremål.

Med utställningsföremål avses ett i utlandet hemmahörande föremål som tillfälligt lånas in till Sverige för att göras tillgängligt vid en offentlig utställning.

I bestämmelsen anges lagens syfte och tillämpningsområde. Övervägandena finns i avsnitt 7.1 och 7.3.1.

Syftet med lagen är att främja det internationella kulturella utbytet genom att ge vissa föremål (i lagen benämnda utställningsföremål) ett i lagen särskilt föreskrivet rättsligt skydd benämnt immunitet. Detta skydd ska kunna öka möjligheterna att låna in föremål som är av kulturellt intresse till Sverige. Genom att ställa ut de inlånade föremålen offentligt görs de tillgängliga för en större krets av människor här i landet, vilket kan sägas vara utvecklande och berikande för såväl den enskilda individen som samhället i stort.

Det som skyddas är från utlandet till Sverige inlånade föremål som tillfälligt befinner sig här i landet för att ställas ut vid en offentlig utställning. Efter lånetidens utgång ska ett sådant föremål utan rättsliga hinder kunna lämnas tillbaka till utlånaren. För att ett utställningsföremål ska få denna immunitet krävs att det har meddelats ett särskilt beslut om det (se 6 och 7 §§). I beslutet ska det anges en bestämd tid som immuniteten gäller. Den rättsliga verkan som ett sådant immunitetsskydd har följer av 7 §.

Lagen använder några begrepp med särskild betydelse för just denna lags tillämpning. Det är begreppen *immunitet*, *utställningsföremål*, *offentlig utställning*, *lånas in* och *hemmahörande*.

Immunitet

Det skydd denna lag erbjuder benämns i lagen *immunitet*. Begreppet immunitet används sedan tidigare bl.a. inom folkrätten för att ange att någon eller något åtnjuter ett totalt, eller i vart fall långtgående, skydd mot ingripanden av olika slag (jfr statsimmunitet och diplomatisk immunitet). När begreppet används här markeras att det skydd som följer med ett beslut enligt lagen är ett vidsträckt skydd av betydande vikt som gäller mot alla olika former av rättsliga ianspråktaganden; direkta såväl som indirekta (jfr kommentaren till 7 §). Användningen av begreppet immunitet är här autonomt för denna lag och är inte avsedd att påverka förståelsen eller tillämpningen av begreppet i andra sammanhang.

Utställningsföremål

De föremål som kan omfattas av immunitet enligt lagen är *utställningsföremål* som definieras i bestämmelsens andra stycke. Ett utställningsföremål är ett föremål som ställs ut offentligt i Sverige. Det är syftet, dvs. det som föremålet ska användas för i Sverige, som är det väsentliga. Det är fortfarande fråga om ett inlån i utställnings syfte om den *utställning* vid vilken föremålet ingår har vissa kommersiella inslag, så som att det är förenat med en entréavgift att besöka utställningen. Det är inte heller något som hindrar att det finns utställningsrelaterade varor till försäljning m.m. i anslutning till utställningen. Det inlånade föremålet får dock inte befinna sig i Sverige för att saluföras eller i något annat kommersiellt syfte.

Det ställs inte några särskilda krav på vissa egenskaper eller kvaliteter hos föremålet i sig. Det innebär att alla slags föremål som kan lånas in för att ställas ut på en offentlig utställning i Sverige, t.ex. konstverk, konsthantverk och design, böcker och arkeologiska fynd, omfattas av begreppet.

Föremålet ska lånas in till Sverige i syfte att ställas ut vid en *offentlig* utställning, dvs. en utställning som allmänheten har tillgång till. Kravet på offentlighet är inte uppfyllt om föremålet ska visas vid en privat utställning inför endast en begränsad krets.

Inlåning

Det framgår av bestämmelsen att det ska vara frågan om föremål som är hemmahörande i utlandet och som tillfälligt *lånas in* till Sverige från utlandet. Med lån ska här förstås att någon ställer ett föremål till någon annans förfogande i syfte att föremålet tillfälligt ska ställas ut i Sverige. Valet av ordet "lån" i detta fall ska inte tillmätas någon speciellt avgränsad betydelse och är helt följdriktigt inte heller försett med någon särskild definition i lagen. Det saknar t.ex. betydelse om det utgår vederlag eller inte för att föremålet ställs till förfogande. Det saknar vidare betydelse om det tillfälligt inlånade föremålet lånas in till en tillfällig eller en permanent utställning hos en utställningsarrangör.

Hemmahörande

Det förhållandet att det ska vara fråga om ett utställningsföremål som är *hemmahörande* i utlandet och tillfälligt lånas in till Sverige innebär att föremålet i fråga i normala fall inte befinner sig i Sverige, utan i stället i något annat land. Ett annat sätt att uttrycka samma sak är att säga att föremålet ska vara stadigvarande placerat i ett annat land än Sverige. Det är av avgörande betydelse att föremålets "vistelse" i Sverige har en temporär karaktär. Föremålet ska alltså befinna sig i Sverige såväl under en begränsad tid som i ett särskilt syfte (ang. immunitetstiden se vidare 4 och 6 §§).

Bestämmelsen innebär inte något krav på att den som lånar ut föremålet har medborgarskap i ett annat land än Sverige eller har sitt hemvist eller är bosatt utomlands.

Prövningsmyndighet

2 § *Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan efter ansökan meddela beslut om immunitet för ett utställningsföremål.*

Av paragrafen framgår att regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer har att pröva en ansökan om immunitet för ett utställningsföremål. Övervägandena finns i avsnitt 7.4.3.

Det krävs en *ansökan* för att det ska bli aktuellt att meddela ett immunitetsbeslut enligt lagen (se 3 och 4 §§) och det krävs ett *särskilt beslut* i det enskilda fallet för att immuniteten ska gälla (se 6 och 7 §§).

Ansökan om immunitet

3 § *En offentlig eller privat utställningsarrangör kan ansöka om immunitet enligt denna lag.*

Av paragrafen framgår vem som kan ansöka om immunitet enligt lagen. Övervägandena finns i avsnitt 7.4.1.

Alla aktörer, museer eller andra institutioner som lånar in ett föremål för att ställa ut det kan ansöka om immunitet för föremålet. Möjligheten till skydd är inte förbehållet endast statliga institutioner utan kan sökas även av privata aktörer, oavsett vilket juridisk form som verksamheten bedrivs i. Sökanden kan således vara en utställningsarrangör som ingår i det allmänna museiväsendet eller en annan juridisk person oavsett form, så som en stiftelse, ett aktiebolag eller en privatperson. Att sökanden kan vara såväl en *offentlig* som *privat* aktör markeras för tydlighetens skull i lagtexten.

Är det fråga om en vandringsutställning som i viss mån samarrangeras av flera aktörer är utgångspunkten att varje aktör ska ses som *en* utställningsarrangör. Varje utställningsarrangör behöver därför göra en egen ansökan om immunitet. Inget hindrar att flera arrangörer samordnar sina ansökningar. Se vidare i kommentaren till 6 § rörande möjligheten att ansöka om förnyat skydd när immunitets-tiden löper ut.

4 § *Ansökan ska innehålla uppgifter om*

1. sökanden och utlånaren,
2. utställningsföremålet som möjliggör identifiering av det,
3. utlånares rätt att genom utlåningen förfoga över utställningsföremålet,
4. tid och plats för utställningen,
5. den tid under vilken immunitet begärs,
6. det land varifrån utställningsföremålet förs ut kräver tillstånd för utförsel och om det krävs tillstånd för införsel till Sverige,
7. innehållet i låneavtalet, och
8. de omständigheter i övrigt som kan vara av betydelse för prövningen av ansökan.

Sökanden ska, när låneavtalet mellan sökanden och utlånaren ingåtts skriftligen, ge in en kopia av det. Om något avtal ännu inte har ingåtts vid tidpunkten för ansökans ingivande ska sökanden ge in ett utkast till avtal eller motsvarande.

Sökanden ska ge in underlag som styrker lämnade uppgifter.

I bestämmelsen anges vad en ansökan om immunitet ska innehålla. Om ansökan avser flera utställningsföremål gäller kraven i bestämmelsen samtliga föremål. Övervägandena finns i avsnitt 7.4.2.

Förfarandet hos prövningsmyndigheten regleras i förvaltningslagen. Där saknas dock detaljerade uppgifter om vad som ska framgå av en ansökan (jfr 19 § förvaltningslagen [2017:900]).

Sökanden och utlånaren

Av *punkten 1* framgår att ansökan ska innehålla uppgifter om sökanden, dvs. utställningsarrangören, och om den som lånar ut utställningsföremålet. En ansökan bör innehålla uppgift om sökandens namn och organisationsnummer, postadress, telefonnummer och e-postadress. Har sökanden utsett ett ombud bör det även framgå dess namn, postadress, e-postadress, telefonnummer till arbetsplatsen och mobiltelefonnummer. Motsvarande uppgifter bör lämnas beträffande utlånaren.

Identifieringsuppgifter

Av *punkten 2* följer att det av ansökan ska framgå uppgifter för identifiering av föremålet. Uppgifterna ska vara sådana att ett föremål med enkelhet kan identifieras. Det är viktigt t.ex. när ett beslut om immunitet åberopas som hinder mot verkställighet (jfr 6 § om vad *beslutet* ska innehålla). Relevanta identifieringsuppgifter kan bland annat vara uppgift om vem som äger och/eller förfogar över föremålet, namn på upphovsperson/konstnär (om sådan är känd), uppgift om var och när föremålet skapats, typ av föremål/teknik, titel på föremålet, föremålets dimensioner, en kort beskrivning av föremålet, dess proveniens m.m. Regelmässigt bör också fotografisk dokumentation av föremålet ingå bland uppgifterna i ansökan.

Prövningsmyndigheten kan inom ramen för handläggningen av ärendet givetvis kräva att sökanden kompletterar ansökan med ytterligare uppgifter t.ex. rörande föremålets proveniens, vilket kan vara av stor betydelse för identifieringen av föremålet (se 20 § förvaltningslagen).

Förfoganderätten

Av *punkten 3* följer att det av ansökan ska framgå utlånarens rätt att, genom att låna ut det till den aktuella utställningsarrangören, förfoga över utställningsföremålet. Finns det oklarheter rörande den rätten kan det utgöra hinder mot att bevilja en ansökan (se 5 §). Det är sökanden (utställningsarrangören) som ska redovisa med vilken rätt som utlånaren lånar ut föremålet. Det kan givetvis kräva medverkan i någon form av utlånaren när en ansökan upprättas. Arrangören och utlånaren har självfallet ett gemensamt intresse av att ansökan blir korrekt och komplett.

Tid och plats för utställningen

Av *punkten 4* följer att det ska framgå av ansökan under vilken tid och på vilken plats som utställningen ska äga rum. Lagen uppställer inte något krav på formen eller platsen för utställningen. Det innebär t.ex. att utställningen inte nödvändigtvis måste arrangeras i utställningsarrangörens ordinarie lokaler, även om så regelmässigt kan an-

tas vara fallet. Om utställningsarrangören ska ställa ut föremålet på flera platser under låneperioden ska tid och plats för de olika utställningarna framgå.

Immunitetstid

Av *punkten 5* följer att det ska framgå av ansökan under vilken tid utställningsarrangören begär att föremålet ska vara skyddat av immunitet. När sökanden anger tiden bör sökanden beakta den tid som behövs för transport av föremålet, upp- och nedpackning, upphängning av föremålet, efterföljande transport och eventuell mellanlagring dvs. hela den tid utställningsarrangören direkt eller indirekt förfogar över föremålet i Sverige. Det är samtidigt av vikt att sökanden inte i onödan begär för lång immunitetstid. I syftet med lagen ligger immunitetens temporära karaktär. Ett beslut om immunitet kan gälla under högst 18 månader (se 6 § andra stycket).

Ut- eller införseltillstånd

Av *punkten 6* följer att det ska framgå av ansökan om föremålet behöver tillstånd för in- eller utförsel. Det gäller främst tillstånd för utförsel från det land där föremålet är hemmahörande. I undantagsfall kan det även innebära att det krävs uppgifter om tillstånd för utförsel från andra länder där föremålet temporärt funnits. Uppgifter om eventuella utförseltillstånd underlättar möjligheterna för svenska myndigheter att efterleva de åtaganden rörande återlämnande av stulna eller olovligt utförda kulturföremål som framgår av 6–8 kap. kulturmiljölagen (1988:950). Det ska även framgå uppgift om föremålet behöver tillstånd för införsel till Sverige, t.ex. en importlicens eller importörsförklaring enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/880 om införsel och import av kulturföremål.

Låneavtalet

Av *punkten 7* framgår att det till en ansökan ska lämnas uppgift om innehållet i det låneavtal mellan utlånaren och utställningsarrangören som avser det aktuella föremålet. Det kan vara nödvändigt för prov-

ningsmyndigheten att ha tillgång till dessa uppgifter för att kunna bedöma syftet med inlånet. För det fall parterna inte har träffat ett slutligt avtal när ansökan ges in kan sökanden i stället lämna in ett föravtal, ett utkast till avtal eller motsvarande.

I bestämmelsens *andra stycke* föreskrivs att ett avtal som ingåtts skriftligen också ska ges in tillsammans med ansökan. I förekommande fall (när slutligt avtal i skriftlig form inte träffats) ska i stället ett avtalsutkast eller motsvarande ges in. Det finns inget uttryckligt hinder mot att ett låneavtal är muntligt. Det kan dock förutsättas att låneavtalet regelmässigt ingås skriftligt. Uppgifter om innehållet i avtalet erhålls också enklast och säkrats genom att ett skriftligt avtal ges in. Skulle det mot förmodan i något fall förekomma att avtalet inte ingåtts skriftligen ankommer det på sökanden att på annat sätt i sin ansökan återge innehållet i det muntligen träffade avtalet.

Övriga uppgifter

Av *punkten 8* följer att om utställningsarrangören har kännedom om andra uppgifter som bedöms vara av vikt för bedömningen av ansökan om immunitet ska dessa anges i ansökan. Uppgifter av vikt kan vara om sökanden har kännedom om föremålet är involverat i en rättsprocess, myndighetsförfarande eller om det finns andra anspråk som riktas mot det. Andra exempel på sådana uppgifter kan vara om det beträffande föremålet tidigare har meddelats beslut rörande immunitet eller liknande i ett annat land. Nu nämnda uppgifter kan vara värdefulla för bedömningen av såväl föremålets identitet som utlånarens förfoganderätt.

Underlag för att styrka lämnade uppgifter

Det är rimligt att utgå från att sökanden utan särskild föreskrift om det ger in det underlag som kan behövas för att styrka de uppgifter som ska lämnas i en ansökan. För att markera denna skyldighet anges i *tredje stycket* att underlag för att styrka lämnade uppgifter ska ges in i samband med att ansökan ges in. Av 20 § förvaltningslagen följer att prövningsmyndigheten kan förelägga sökanden att avhjälpa eventuella brister och ofullkomligheter vad gäller underlaget. Vid sådana

allvarliga brister kan en ansökan avvisas om sökanden inte efterkommer en sådan begäran.

Hinder mot ett beslut om immunitet

5 § *Ett beslut om immunitet får inte meddelas om det finns skäl att anta att*

1. *sökanden inte är utställningsarrangör,*
2. *avsikten inte är att ställa ut föremålet vid en offentlig utställning,*
3. *inlånet inte är avsett att vara endast tillfälligt,*
4. *föremålet inte är tillfredsställande identifierat,*
5. *utlånanaren inte har rätt att genom utlåningen förfoga över utställningsföremålet,*
6. *utställningsföremålet bjuds ut till försäljning i Sverige eller används i kommersiellt syfte på något annat motsvarande sätt,*
7. *ett beslut skulle strida mot ett internationellt åtagande som är bindande för Sverige eller mot Europeiska unionens lagstiftning, eller*
8. *ett beslut är uppenbart oförenligt med denna lags syfte.*

I bestämmelsen finns en uppräknning av omständigheter som utgör hinder mot att meddela ett beslut om immunitet. Övervägandena finns i avsnitt 7.3 och 7.4.5.

Utgångspunkten är att museer och andra institutioner som arrangerar en utställning gör en kontroll (s.k. *due diligence*) i enlighet med branschpraxis inför ett lån av ett utländskt föremål för att i möjligaste mån utröna föremålets proveniens och andra omständigheter av betydelse för inlånet. Med proveniens menas ett föremåls historia från tidpunkten för dess upptäckt eller tillkomst och genom hela kedjan av ägare fram till i dag. På så sätt kan autenticitet och ägarskap styrkas och utställningsarrangören kan säkerställa att ett föremål inte erhållits på ett olagligt eller otillbörligt sätt, olagligen exporterats och att innehavaren har en laglig förfoganderätt.

Av de *tre första punkterna* framgår att brister i de grundläggande förutsättningarna utgör grund för avslag av en ansökan. De förutsättningar som avses är att sökanden ska vara en utställningsarrangör (3 §), att föremålet ska visas vid en offentlig utställning (1 § andra stycket) och att det är fråga om ett tillfälligt inlån (1 § andra stycket).

Bristande identifiering

I den *fyärde punkten* föreskrivs att tillfredsställande identifiering av föremålet är en förutsättning för att beslut om immunitet ska kunna meddelas (4 § första stycket 2).

Bristande förfoganderätt

Av *femte punkten* framgår att ett beslut om immunitet inte får meddelas om det finns skäl att anta att utlånanaren inte har rätt att genom utlåningen förfoga över utställningsföremålet. En sådan rätt kan saknas på olika civilrättsliga grunder. Det kan röra sig om att utlånanaren över huvud taget inte har någon rättstitel till det aktuella föremålet. Det kan också vara så att utlånanaren visserligen kan åberopa en rätt av något slag till föremålet men att den rätten är av begränsat slag. Utlånanaren kan t.ex. ha rätt att förfoga över föremålet på vissa sätt, men inte genom utlåning över huvud taget eller genom utlåning till just sökanden. Den rätt utlånanaren åberopar kan även vara ifrågasatt på ett sätt som inte utan vidare kan bortses ifrån. I så fall kan det vara ett hinder mot att bevilja en ansökan. Enbart det förhållandet att det i och för sig pågår en tvist om rätten till föremålet utesluter dock inte per automatik att en ansökan beviljas. Det kan t.ex. framgå att två tvistande parter är helt ense om att utlåningen ska ske.

Förfoganderätt saknas också om föremålet har fråntagits någon annan genom brottslig handling. På motsvarande sätt kan även en annan otillbörlig handling utgöra hinder mot ett beslut om immunitet. Annan otillbörlig handling kan vara en handling som i dag inte kan utredas eller styrkas som brottslig men som anses vara omoralisk med ledning av exempelvis Washington-principerna som antogs vid Washington Conference on Holocaust-Era Assets, Washington 1998.

Om det vid utställningsarrangörens kontroll framkommer uppgifter som kan utgöra skäl att anta att utlånanaren saknar rätt att genom utlåningen förfoga över föremålet, vilket inkluderar att föremålet åtkommit genom brottslig eller annan otillbörlig handling, ska någon ansökan givetvis inte ges in. Skulle så ändå ske är beviskravet ”skäl att anta” ett lågt ställt krav. Det innebär att beslutsmyndigheten redan vid grundade misstankar om omständigheter som utgör hinder mot att bevilja en ansökan bör avslå den. En sådan misstanke kan

exempelvis uppkomma om en sökande inte kompletterar ärendet med begärt underlag (se 4 § tredje stycket).

Avsaknad av utställningssyfte

Av *sjätte punkten* framgår att det endast är föremål som lånas in för att ställas ut på en offentlig utställning som omfattas av lagen. Utställningsarrangören (sökanden) ska ha ett *utställningssyfte* med inlånet. Ett föremål som förs in i landet för att auktioneras ut eller på något annat sätt saluföras eller exponeras i försäljningssyfte, omfattas inte av lagens tillämpningsområde. Det kan även förekomma lån med dubbla syften, t.ex. när att en aktör lånar in ett utländskt föremål för att ställa ut det som ett led i ett kulturutbyte och samtidigt även i syfte att saluföra föremålet. Framkommer sådana omständigheter utgör de hinder mot att meddela ett beslut om immunitet. Som angetts i kommentaren till 1 § utgör inte vissa kommersiella inslag i utställningsarrangemanget där föremålet ingår, såsom att det är förenat med en entréavgift att besöka utställningen, att det finns försäljning av varor som är kopplade till utställningen eller marknadsföring av utställningen, hinder mot att meddela ett beslut om immunitet.

Hinder på grund av internationella åtaganden

Av *sjunde punkten* framgår att ett beslut om immunitet inte kan meddelas om det strider mot ett internationellt åtagande eller mot Europeiska unionens lagstiftning som är bindande för Sverige.

I strid mot lagens syfte

Av *åttonde punkten* följer att en ansökan inte heller kan bifallas om det finns någon annan omständighet som innebär att ett beslut om immunitet uppenbart skulle strida mot lagens syfte, att främja det internationella kulturutbytet.

Sammanfattning

Genomgående är det tillräckligt att det finns skäl att anta att någon av avslagsgrunderna är för handen för att ett beslut om immunitet ska hindras. Det är alltså frågan om ett lågt ställt krav, vilket innebär att det ska vara klart att samtliga förutsättningar i 1–3 §§ är uppfyllda för att en ansökan ska kunna bifallas och inga hinder enligt 5 § möter mot bifall.

Beslut om immunitet

- 6 § *Ett beslut om immunitet ska innehålla uppgifter om*
- 1. sökanden och utlånaren,*
 - 2. utställningsföremålet som möjliggör identifiering av det, och*
 - 3. den tid beslutet om immunitet ska gälla.*
- Ett beslut om immunitet kan meddelas för högst 18 månader.*

I bestämmelsen framgår vad ett beslut om immunitet ska innehålla och dess giltighetstid. Ett beslut kan omfatta flera utställningsföremål. Övervägandena finns i avsnitt 7.4.6.

I 31–32 §§ förvaltningslagen anges allmänt vilka uppgifter som ska framgå av ett beslut som meddelas av en förvaltningsmyndighet så som dagen för beslutet, vem som har fattat det, vem som varit föredragande m.m. samt att beslutet som huvudregel ska förses med en klaggörande motivering. I denna bestämmelse föreskrivs att beslutet ska innehålla vissa uppgifter av relevans för just ett beslut om immunitet enligt denna lag.

I bestämmelsens *första stycke* framgår att ett beslut om immunitet ska innehålla uppgifter om vem som är sökande och utlånare, uppgifter om utställningsföremålet så att det med enkelhet kan identifieras samt uppgift om beslutets giltighetstid (immunitetstiden). Vad gäller uppgifterna om sökande, utlånare och utställningsföremålet kan vad som sägs i kommentaren till 4 §, om vilka uppgifter en ansökan ska innehålla, tjäna till vägledning även här. Om beslutet avser flera föremål gäller kravet för vart och ett av föremålen.

Ett beslut om immunitet kan meddelas för högst 18 månader, vilket anges i *andra stycket*. Det kan i sällsynta fall vara så att en utställningsarrangör har behov av ett beslut om immunitet som gäller under längre tid än 18 månader. I sådana fall krävs det att arrangören läm-

nar in en ny särskild ansökan; något formellt hinder finns inte mot det. Längre immunitetstid än 18 månader kan aldrig medges i anledning av *en* ansökan. Inget hindrar att immunitetstiden i ett nytt beslut bestäms så att det inte uppstår något glapp mellan den immunitetstiden och den immunitetstid som bestämdes i det första beslutet. En sådan ny ansökan får prövas på vanligt sätt mot lagens bestämmelser. Men vid denna prövning ska det naturligtvis beaktas att föremålet redan tidigare har beviljats immunitet. Inte minst när det gäller att bestämma immunitetstiden är det av betydelse. När en ny ansökan lämnas in och bifalls kan det innebära att den sammanlagda immunitetstiden rent faktiskt kan komma att överstiga 18 månader. Något absolut hinder mot det finns inte, men med hänsyn till lagens syfte att främja *tillfällig* inlåning bör dock betydande restriktivitet gälla för att meddela beslut som innebär att den totala immunitetstiden sträcker sig avsevärt längre än 18 månader.

Verkan av ett beslut om immunitet

7 § *Ett beslut om immunitet enligt denna lag innebär att ett utställningsföremål under giltighetstiden inte får ianspråktagas i ett rättsligt förfarande i Sverige.*

Om en utställningsarrangör förlorar besittningen till utställningsföremålet får rättsliga åtgärder, utan hinder av vad som föreskrivs i första stycket, vidtas för att återställa besittningen.

I bestämmelsen framgår den rättsliga verkan, eller innebörden, av ett beslut om immunitet. Övervägandena finns i avsnitt 7.3.6.

Det är *utställningsföremålet* som är bärare av den förmån som ett beslut om immunitet innebär och inte något utpekat rättssubjekt. Det framgår av lagtexten som säger att immuniteten gäller ett föremål (ett utställningsföremål).

Med ianspråktagande avses att föremålet i sig berörs på ett sätt som innebär att den annars gällande förfoganderätten hindras, försvåras eller störs. Det är med andra ord frågan om en extensiv betydelse av att föremålet tas i anspråk. Det kan vara frågan om såväl ett direkt ianspråktagande i meningen fysiskt omhändertagande som ett indirekt ianspråktagande där den annars gällande förfoganderätten över föremålet berörs på ett sätt som kan hindra eller försvåra

återlämnandet till utlånaren. Det kan därutöver vara frågan om ett indirekt ianspråktagande i den meningen att det stör förfoganderätten eller skapar osäkerhet kring frågan om ett återlämnade kan ske på avtalat sätt och i avtalad tid. Alla de former av ianspråktaganden som nu nämnts strider mot lagens syfte.

Ett beslut om immunitet enligt lagen innebär ett skydd mot alla former av rättsliga ianspråktaganden. Processuella och exekutiva ianspråktaganden som meddelas i ett interimistiskt beslut eller ett slutligt avgörande hindras av beslutet om immunitet. Skyddet är inte begränsat till civilrättsliga anspråk, utan det gäller även ianspråktaganden i samband med insolvensrättsliga, förvaltningsrättsliga eller straffrättsliga förfaranden.

Om ett immunitetsbeslut meddelas avseende ett föremål som berörs av ett pågående mål eller ärende är domstol eller annan myndighet självfallet inte förhindrad att meddela beslut eller vidta åtgärder i målet eller ärendet som inte innebär ett ianspråktagande.

Det kan krävas att den part (ägare, utställningsarrangör eller annan) som vill skydda ett utställningsföremål mot ett processuellt anspråk åberopar beslutet eller i vart fall ger till känna att utställningsföremålet omfattas av immunitet. Beroende på vilket förfarande det är frågan om kan det då uppstå olika frågeställningar.

Om någon inleder en rättegång vid allmän domstol om bättre rätt avseende utställningsföremålet ska en sådan talan avvisas på grund av det rättegångshinder som föreskrivs i denna bestämmelse. Rättegångshindret ska beaktas självmant av domstolen (34 kap. 1 § andra stycket rättegångsbalken). Det kräver givetvis att domstolen har kännedom om hindret. Domstolen har emellertid ingen skyldighet att undersöka förekomsten av ett eventuellt beslut om immunitet. Det innebär i praktiken att den som talan riktas mot har att göra en invändning om rättegångshinder eller i vart fall göra domstolen uppmärksam på hindret. Om domstolen av någon anledning har kännedom om immunitetsbeslutet ankommer det på domstolen att klagöra om svaranden eventuellt vill avstå från det skydd som immuniteten annars ger. Det är först om svaranden klart och tydligt uttrycker att immuniteten inte görs gällande som talan kan inledas eller fortsättas om frågan aktualiseras på ett senare stadium.

När det kommer till exekutiva åtgärder innebär bestämmelsen i 1 kap. 2 § utsökningsbalken om företrädet för *lex specialis* att ett utställningsföremål som beviljats immunitet enligt denna lag inte kan drabbas av någon exekutiv åtgärd. Den omständigheten att en svarande avstått från möjligheten att göra immuniteten gällande i en föregående domstolsprocess utesluter inte möjligheten att senare på verkställighetsstadiet göra en invändning om hinder mot verkställighet.

I 3 kap. 21 § utsökningsbalken regleras hur frågor om verkställighetshinder ska hanteras av Kronofogdemyndigheten. I bestämmelsens andra stycke föreskrivs att verkställighet inte får äga rum om invändning görs och invändningen inte kan lämnas utan avseende. En beslutad immunitet för ett utställningsföremål utgör ett sådant hinder mot verkställighet. Det krävs i praktiken att svaranden i en invändning åberopar föremålets immunitet. Om så inte sker men Kronofogdemyndigheten av någon anledning ändå har kännedom om immunitetsbeslutet åligger det myndigheten att efterhöra om immuniteten åberopas som grund för hinder mot verkställighet. Svaranden kan då avstå från det med följd att verkställighet kan ske.¹ Om svaranden inte avstår – vilket t.ex. är fallet om svaranden inte alls uttalar sig i frågan – föreligger det ett verkställighetshinder. Det krävs alltså ett aktivt ställningstagande från svarandens sida för att verkställighetshindret ska undanröjas. Om verkställighet redan har påbörjats när en invändning framförs ska redan vidtagna verkställighetsåtgärder gå åter, om det är möjligt (3 kap. 21 § tredje stycket utsökningsbalken). Det åligger inte Kronofogdemyndigheten att undersöka en eventuell förekomst av verkställighetshinder.

Bestämmelserna i 3 kap. utsökningsbalken gäller generellt i verkställighetsförfarandet, dvs. vid alla former av verkställighet enligt balken, hos Kronofogdemyndigheten. Utsökningsbalken innehåller sedan i 5 kap. 10 § en särskild bestämmelse om förbud mot utmätning. Det åligger Kronofogdemyndigheten att självmant beakta om det kan finnas något sådant förbud. Ett beslut om immunitet enligt denna lag utgör ett sådant förbud. Även här är det möjligt för svaranden att inte använda sig av utmätningförbudet. Det ska då ske uttryckligen (5 kap. 15 § utsökningsbalken).

¹ Se Gösta Walin m.fl. Utsökningsbalken – en kommentar, 5 uppl. Stockholm 2017, s. 104 f.

Eftersom ett immunt föremål inte kan utmätas ingår det inte heller bland konkursegendomen i ett konkursbo (jfr 3 kap. 3 § konkurslagen). Det hindrar inte att föremålets ägare eller annan försätts i konkurs. Det immuna föremålet får dock inte tas om hand av konkursförvaltaren (jfr 7 kap. 12 § konkurslagen).

Även straffprocessuella tvångsåtgärder hindras när ett beslut om immunitet åberopas eller på annat sätt är känt. Det innebär att ett immunt föremål inte kan tas i beslag eller förverkas inom ramen för ett straffrättsligt förfarande. Det åligger inte polis, åklagaren eller andra att efterforska om ett föremål kan vara immunt enligt denna lag. Men om de på något sätt får kännedom om det ska t.ex. ett beslut om beslag inte meddelas eller ett redan meddelat beslut hävas (jfr 27 kap. 8 § första stycket rättegångsbalken).

Inte heller inom ramen för ett förvaltnings- eller förvaltningsprocessuellt förfarande, exempelvis i ett mål om betalningssäkring, kan ett immunt föremål tas i anspråk (jfr t.ex. 46 kap. skatteförfarandelagen).

För det fall att utställningsarrangören eller annan fråntas besittningen till utställningsföremålet framgår det av *andra stycket* att ett beslut om immunitet inte utgör hinder mot att återställa besittningen. Frågan kan aktualiseras om utställningsarrangören, en transportör eller annan, berövas utställningsföremålet t.ex. genom stöld eller annan brottslig handling. Ett beslut om immunitet utgör då inget hinder mot att t.ex. en brottsbekämpande myndighet som utreder brottet tar föremålet i beslag för att återställa utställningsarrangörens besittning. Man kan i dessa fall uttrycka det som att bestämmelsen i andra stycket genom hänvisningen neutraliserar verkningarna, så som det uttrycks i första stycket, av ett beslut om immunitet.

Det kan här upplysningsvis nämnas att ett *statsägt* föremål, om vissa förutsättningar är uppfyllda, kan vara skyddat från civilrättsliga ianspråktaganden med stöd av den sedvanerättsliga immunitet som följer av folkrätten och som kommer till uttryck i 2004 års immunitetskonvention och lagen (2009:1514) om immunitet för stater och deras egendom men som ännu inte trätt i kraft. En sådan sedvanerättslig immunitet påverkas inte av lagen om immunitet för utställningsföremål (se 4 kap.).

Överklagande

8 § *Beslut enligt denna lag får inte överklagas.*

Övervägandena finns i avsnitt 7.4.6.

Bestämmelsen innehåller ett förbud mot att överklaga beslut som meddelats med stöd av lagen. Det gäller såväl beslut om immunitet som beslut om att avslå eller avvisa en ansökan om immunitet liksom även olika beslut som meddelas som ett led i handläggningen av en ansökan.

Ikraftträdandebestämmelse

Lagen träder i kraft den 1 juni 2022. Övervägandena finns i avsnitt 8.4.

9.2 Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

40 kap.

Ärenden om immunitet för utställningsföremål

7 d §

Sekretess gäller för uppgift om enskildas ekonomiska förhållanden som framgår av avtal som ges in till handläggande myndighet enligt 4 § andra stycket lagen (2022:xx) om immunitet för utställningsföremål, om det kan antas att den enskilde lider skada eller men om uppgiften röjs.

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst tjugo år.

Övervägandena till bestämmelsen finns i avsnitt 7.4.4.

Paragrafen innehåller i *första stycket* en bestämmelse om skydd för uppgifter om enskildas ekonomiska förhållanden som kan framgå av sådana låneavtal som ges in med stöd av 4 § andra stycket lagen (2022:xx) om immunitet för utställningsföremål. Sekretess enligt bestämmelsen ska gälla för uppgift om enskildas ekonomiska förhållanden om det kan antas att den enskilde lider skada eller men om uppgiften röjs. Regelns utformning med ett rakt skaderekvisit innebär att det råder en presumtion för offentlighet. Trots denna presum-

tion kan uppgifter om enskildas ekonomiska förhållanden sekretessbeläggas om det kan antas att den enskilde lider skada eller men om uppgiften röjs. De uppgifter som bestämmelsen avser att omfatta är uppgifter i låneavtal mellan utställningsarrangören och utlånaren som kan vara innebära skada för avtalsparterna om konkurrenter eller andra får kännedom om t.ex. tariffer och andra framförhandlade avtalsvillkor.

Närmst före paragrafen framgår en rubrik som tydliggör att paragrafen är tillämplig i ärenden om immunitet för utställningsföremål.

Det framgår av *andra stycket* att för uppgift om enskildas ekonomiska förhållanden gäller sekretess i högst tjugo år.

8 §

Den tystnadsplikt som följer av 1, 2, 4, 5 och 7 d §§ inskränker rätten enligt 1 kap. 1 och 7 §§ tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 1 och 10 §§ yttrandefrihetsgrundlagen att meddela och offentliggöra uppgifter.

Övervägandena till bestämmelsen finns i avsnitt 7.4.4.

Bestämmelsen innehåller en inskränkning i rätten enligt tryckfrihetsförordningen (1949:105) och yttrandefrihetsgrundlagen (1991:1469) att meddela och offentliggöra uppgifter som omfattas av tystnadsplikt.

Ikraftträdandebestämmelse

Lagen träder i kraft den 1 juni 2022. Övervägandena finns i avsnitt 8.4.

9.3 Förslaget till en förordning (2022:xx) om immunitet för utställningsföremål

1 § *Riksantikvarieämbetet ska pröva ansökningar enligt lagen (2022:xx) om immunitet för utställningsföremål.*

Övervägandena finns i avsnitt 7.4.3.

I bestämmelsen ges Riksantikvarieämbetet rätt att handlägga och pröva ansökningar om immunitet enligt lagen (2022:xx) om immunitet för utställningsföremål.

2 § Riksantikvarieämbetet får meddela sådana föreskrifter som behövs för verkställigheten av lagen (2022:XXX) om immunitet för utställningsföremål.

Övervägandena finns i avsnitt 7.4.3.

Paragrafen innehåller en bestämmelse som ger Riksantikvarieämbetet möjlighet att meddela de kompletterande föreskrifter som kan behövas för verkställighet av lagen.

Ikraftträdandebestämmelse

Förordningen träder i kraft den 1 juni 2022. Övervägandena finns i avsnitt 8.4.

Särskilt yttrande

Särskilt yttrande av experten Ola Engdahl, Utrikesdepartementet

I utredningens direktiv anges att en särskild utredare ska analysera och föreslå hur ett skydd mot processuella åtgärder för kulturföremål som lånas in från utlandet för att ställas ut i Sverige ska utformas. Syftet är att säkerställa att föremålen lämnas tillbaka till den som lånar ut dem och därigenom möjliggöra fler inlån av utländska kulturföremål.

För att understryka att det skydd som lagen bör tillhandahålla bör vara omfattande, har utredaren valt att använda begreppet *immunitet*. Namnet på den föreslagna lagen föreslås vara Lag om immunitet för utställningsföremål.

I övervägandena till den föreslagna lagen anges att när begreppet immunitet används i lagtexten är avsikten i och för sig inte att knyta an till den mer precisa innebörd begreppet immunitet kan ha i en folkrättslig kontext, utan enbart att markera att det skydd som följer med ett beslut enligt lagen bör vara ett vidsträckt skydd och avse alla former av rättsliga ianspråktaganden. Användningen av begreppet immunitet bör enligt utredaren uppfattas som autonomt för tillämpningen av just den aktuella lagen och är inte avsedd att på något sätt påverka förståelsen och tillämpningen av begreppet i andra sammanhang. Avsikten är att ordet immunitet ska tjäna som en tydlig markering av skyddets karaktär.

Vad som anges i övervägandena är ett viktigt förtydligande då den föreslagna lagen är mer omfattande än de folkrättsliga reglerna avseende immunitet för stater och deras egendom. Utredningens genomgång av andra länders lagstiftning på området visar att det finns olika sätt att reglera frågan om processuellt skydd. De länder vars lagstiftning erbjuder ett skydd som är mer omfattande än de folk-

rättsliga reglerna avseende immunitet för stater och deras egendom förefaller i hög grad ha undvikit begreppet immunitet för att beskriva eller beteckna det processuella skyddet. Därmed undviks missuppfattningar som kan leda till folkrättslig kritik.

Det är angeläget att undvika att ge andra stater intrycket av att Sverige genom lagen om immunitet för utställningsföremål gör en mer omfattande tolkning av den folkrättsliga immuniteten än vad som enligt gällande rätt omfattas av begreppet. Därför föreslås ett tydliggörande i den svenska lagens beteckning. Ur ett folkrättsligt perspektiv skulle beteckningen Lag om immunitet och skydd mot processuella åtgärder för utställningsföremål på ett mer tillfredsställande sätt tydliggöra att lagens skydd inte endast baseras på en folkrättsligt förankrad immunitet för stater och dess egendom utan även omfattar inlån av utställningsföremål från privata aktörer. Ett sådant förtydligande skulle också komma att innebära viss justering i beskrivningen av lagens tillämpningsområde.

Referenser

Offentliga tryck

Propositioner

- Prop. 2019/20:198, *Kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om ömsesidigt erkännande av beslut om frysning och beslut om förverkande.*
- Prop. 2018/19:48, *Insolvensregister enligt 2015 års insolvensförordning.*
- Prop. 2016/17:180, *En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag.*
- Prop. 2016/17:109, *Förstärkt skydd av kulturegendom vid väpnad konflikt och under ockupation.*
- Prop. 2010/11:83, *Tillträde till Unidroit-konventionen om kulturföremål som stulits eller förts ut olagligt.*
- Prop. 2010/11:43, *Erkännande och verkställighet av beslut om förverkande inom Europeiska unionen.*
- Prop. 2009/10:3, *Tid för kultur.*
- Prop. 2008/09:204, *Immunitet för stater och deras egendom.*
- Prop. 2004/05:115, *Lag om erkännande och verkställighet inom Europeiska unionen av frysningsbeslut.*
- Prop. 2002/03:67, *Sveriges antagande av rambeslut om verkställighet i Europeiska unionen av beslut om frysning av egendom eller bevismaterial.*
- Prop. 1989/90:14, *om godkännande av Europaråds- och OECD-konventionen om ömsesidig handräckning i skatteärenden m.m.*
- Prop. 1980/81:84, *med förslag till lag om införande av utsökningsbalken m.m.*

Prop. 1980/81:8, med förslag till utsökningsbalk.

Prop. 1971:30, *Kungl. Maj:ts proposition med förslag till lag om allmänna förvaltningsdomstolar, m.m.*

Finländska propositionen RP 236/2010 rd, *Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lag om förbud mot beslag av vissa utställningsföremål.*

Statens offentliga utredningar

SOU 2019:35: *Demokrati villkor för bidrag till civilsamhället.*

SOU 2016:17: *EU:s reviderade insolvensförordning m.m.*

SOU 2008:2: *Immunitet för stater och deras egendom.*

SOU 1960:28: *Förverkande på grund av brott.*

Departementspromemorior

Ds 2019:28: *Kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om ömsesidigt erkännande av beslut om frysning och beslut om förverkande.*

Direktiv

Ju2020:66 *Effektivare möjligheter att ta brottsvinster från kriminella – en översyn av lagstiftningen om förverkande.*

Rättsfall

NJA 2018 s. 957

NJA 2017 s. 430

NJA 2011 s. 475

NJA 2009 s. 905

NJA 1999 s. 821

NJA 1988 s. 13

NJA 1987 s. 790
NJA 1983 s. 814
NJA 1972 Not C 434
NJA 1944 s. 264
NJA 1942 s. 342
NJA 1942 s. 65

RH 76:81

HFD 2019 ref. 10
HFD 2015 ref. 79
HFD 2016 ref. 49
RÅ 1997 ref. 65
RÅ 1986 ref. 66

Mål C-187/01 Gözütok/Brügge

Utländska rättsfall

Altmann mot Österrike, 317 F.3d 954 (9th Cir 2002), 541 US 677, 43 ILM 1425 (Supreme Court 2004).
Malewicz v. City of Amsterdam, 362 F.Supp.2d 298 (D.D.C. 2005) och 517 F.Supp.2d 322 (D.D.C. 2007).

Litteratur

Almkvist, G. *Förverkande av egendom*, Uppsala, 2014.
Bogdan, M. m.fl. *Svensk internationell privat- och processrätt*, 9e uppl., 2020.
Danelius, H. *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis*, 5:e upplagan, Stockholm, 2015.
Gregow, T. *Kvarstad och andra säkerhetsåtgärder*, Stockholm, 2014.
Lindblom, P. H. *Processhinder*, Stockholm, 1974.

- Pettersson, S. m.fl. *Encouraging Collections Mobility – A Way forward for Museums in Europe*.
- Walin, G. m.fl. *Utsökningsbalken – en kommentar*, 5 uppl. Stockholm, 2017.
- Westberg, P. *Det provisoriska rättsskyddet i tvistemål*, bok 4, Lund, 2004.
- Woudenberg, N. van, *State Immunity and Cultural objects on Loan*, Nederländerna, 2012.

Rapporter m.m.

- Lending to Europe, *Recommendations on collection mobility for European museums*, 2005.
- Rapporten *Museer 2019*, Kulturfakta 2020:2, Myndigheten för kulturanalys.

Övriga handlingar

- International Council of Museums hemsida:
<https://icom.museum/en/resources/standards-guidelines/objectid/>.
- Kronofogdemyndighetens handbok, ”*Internationell verkställighet*”, 2016 (www.kronofogden.se).

Kommittédirektiv 2019:61

Skydd mot processuella åtgärder för inlånade kulturföremål

Beslut vid regeringssammanträde den 19 september 2019

Sammanfattning

En särskild utredare ska analysera och föreslå hur ett skydd mot processuella åtgärder för kulturföremål som lånas in från utlandet för att ställas ut i Sverige ska utformas. Syftet är att säkerställa att föremålen lämnas tillbaka till den som lånar ut dem och därigenom möjliggöra fler inlån av utländska kulturföremål.

Utredaren ska bl.a.

- analysera och föreslå hur en ny lag som ger möjlighet att genom särskilt beslut skydda kulturföremål som lånas in från utlandet för att ställas ut i Sverige från processuella åtgärder ska utformas,
- föreslå en ordning för hur ärenden om skydd mot processuella åtgärder för sådana föremål ska hanteras, och
- även i övrigt lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 oktober 2020.

Uppdraget att föreslå ett skydd mot processuella åtgärder för inlånade kulturföremål

För svenska museer är inlån av utländska kulturföremål en viktig del av verksamheten. Inlån gör värdefulla föremål tillgängliga för allmänheten i Sverige och är många gånger en förutsättning för att kunna

erbjuda publikdragande utställningar. För de större konstmuseerna är inlån från utlandet helt avgörande för att kunna arrangera utställningar som håller internationell klass. Ett etablerat utbyte mellan utställare är också en viktig förutsättning för att föremål ur svenska samlingar ska kunna visas på museer i utlandet.

Sverige saknar ett regelverk som kan garantera att föremål som lånas in lämnas tillbaka. Vissa viktiga aktörer, framför allt vissa stater, som lånar ut kulturföremål anser att det finns en risk att föremål inte kommer att återlämnas då de kan bli föremål för rättsliga processer i Sverige (tas i beslag, beläggas med kvarstad etc.) och ställer som villkor för utlåningen en garanti att föremålet inte ska kunna bli föremål för processuella åtgärder (immunity from seizure).

Enligt folkrätten omfattas statsägda utställningsföremål redan i dag av statlig immunitet. Frågan regleras närmare i FN:s konvention från 2004 om immunitet för stater och deras egendom (United Nations Convention on Jurisdictional Immunities of States and their Property) som innehåller regler om att kulturföremål som ingår i en stats kulturarv eller föremål som ingår i utställningar av vetenskapligt, kulturellt eller historiskt intresse omfattas av statsimmunitet. Det innebär att tvångsåtgärder mot egendomen generellt inte tillåts (artiklarna 18 till 21). FN-konventionen gäller inte för straffrättsliga förfaranden. Sverige hör till den grupp av 21 stater som ratificerat FN-konventionen, men den träder inte i kraft förrän 30 stater har ratificerat den. FN-konventionen ska inkorporeras i svensk rätt genom lag och lagen (2009:1514) om immunitet för stater och deras egendom träder i kraft den dag regeringen bestämmer. Innehållet i FN-konventionen har i de delar som gäller utställningsföremål konstaterats utgöra sedvanerätt och gäller således redan i dag för svenska förhållanden (jfr NJA 2011 s. 475).

Varken FN-konventionen eller gällande sedvanerätt ger dock möjlighet att utfärda den typ av garantier som allt oftare efterfrågas vid internationella lån av kulturföremål. Inte heller gäller dessa bestämmelser för annat än statligt ägda föremål. Mot bakgrund av detta är det motiverat att införa ett regelverk som gör det möjligt att besluta om skydd mot processuella åtgärder för inlånade kulturföremål som ska ställas ut. Syftet är att säkerställa att föremålen lämnas tillbaka till den som har lånat ut dem och därigenom möjliggöra fler inlån av kulturföremål till utställningar i Sverige.

En ny lag om skydd mot processuella åtgärder

Det behöver utredas hur ett skydd mot processuella åtgärder för kulturföremål som har lånats in för att ställas ut i Sverige ska utformas.

En utgångspunkt för utredarens arbete är att både stats- och privatägda föremål bör kunna omfattas av det skydd som föreslås. FN-konventionen om immunitet för stater och deras egendom omfattar endast statsägda föremål. Numera är dock många stora konstinstitutioner och museer privatägda. Det är därför inte endast statsägda föremål som lånas ut över nationsgränserna utan även föremål som ägs av t.ex. stiftelser eller andra privata aktörer.

En annan utgångspunkt för utredarens arbete är att skydd mot processuella åtgärder bör garanteras genom beslut i enskilda fall. Att införa ett generellt lagstadgat skydd mot processuella åtgärder när det gäller inlånade kulturföremål är förmodligen svårt och skulle inte heller uppfylla det syfte som angetts. Det bör istället övervägas hur beslut om skydd mot processuella åtgärder i enskilda fall, t.ex. vad gäller specifika verk vid en viss utställning under en viss tid, ska fattas för att tillgodose de behov som beskrivits ovan.

Både institutioner inom det allmänna museiväsendet och privata aktörer som arrangerar utställningar kan ha intresse av att låna in kulturföremål från utlandet. Ytterligare en fråga att ta ställning till är därför vilka institutioners inlån som lagen ska vara tillämplig på.

Vid utformningen av förslagen är det viktigt att hänsyn tas till Sveriges internationella åtaganden. Utöver folkrättsliga åtaganden om statsimmunitet har Sverige i internationella överenskommelser också åtagit sig att t.ex. hjälpa myndigheter i andra stater med beslag och andra tvångsåtgärder inom ramen för en brottsutredning. På området finns även regler som bygger på principen om ömsesidigt erkännande inom EU, vilka innebär att en medlemsstat i princip är skyldig att erkänna och verkställa ett beslut om exempelvis beslag eller förverkande från en annan medlemsstat, om det inte finns en utpekad grund för vägran.

Utredaren ska därför

- analysera och föreslå hur en ny lag som ger möjlighet att genom särskilt beslut skydda stats- och privatägda kulturföremål som lånas in från utlandet för att ställas ut i Sverige från processuella åtgärder ska utformas,

- analysera och bedöma om lagen endast bör omfatta utställningsföremål som lånas in av en aktör som är en del av det allmänna museiväsendet eller om lagen även bör omfatta utställningsföremål som lånas in av privata aktörer,
- analysera hur förslaget förhåller sig till Sveriges internationella åtaganden, inklusive EU-rätten och internationellt rättsligt samarbete, och
- utarbeta nödvändiga författningsförslag.

Bör det uppställas krav på utredning om ägandeförhållande och proveniens?

När det gäller den typ av kulturföremål som lånas internationellt är det vanligt att de har deponerats vid ett museum för en längre tid sedan. Bland annat av detta skäl är det inte alltid klart vem som innehar äganderätten. I vissa fall kan det finnas någon som kan göra anspråk på egendomen vilket kan ställa till problem i samband med en utlåning. I andra fall har frågan om vem som äger föremålet ingen särskild betydelse eftersom institutionen har förfoganderätt. Det finns även situationer där det kan vara svårt att veta på förhand om föremålet på något sätt har varit inblandat i brottslig verksamhet eller är föremål för en tvist.

Dessa förhållanden motiverar att det bör övervägas om det i bestämmelserna om skydd mot processuella åtgärder ska uppställas krav på att den som ansöker om sådant skydd kan dokumentera föremålets proveniens eller äganderättsförhållanden. Samtidigt är det viktigt att beakta att krav på alltför kostsamma eller tidskrävande utredningar av dessa frågor i sig skulle kunna hämma det internationella utbytet av kulturföremål.

Utredaren ska därför

- analysera och bedöma om det bör uppställas krav på att ägandeförhållandet är utrett eller andra krav avseende dokumentation av föremålets proveniens inför beslut om skydd mot processuella åtgärder, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Vilka processuella åtgärder ska omfattas av skyddet?

För att kunna ta ställning till hur omfattande ett skydd mot processuella åtgärder ska vara bör det analyseras vilka intressen som kan komma att ställas mot varandra, bl.a. vikten av det internationella konstutbytet, intresset av att utreda brott, enskildas rätt att få betalt m.m. Ett kulturföremål kan vara föremål för en brottsutredning, exempelvis om stöld, häleri eller smuggling. Kulturföremålet kan också vara eller bli föremål för en talan om bättre rätt eller en begäran om återlämnade enligt 6 eller 7 kap. kulturmiljölagen (1988:950). Med denna utgångspunkt bör det övervägas vilka bestämmelser enligt straffprocessen, tvistemålsprocessen, utsökningsrätten och annan relevant lagstiftning som bör omfattas av ett skydd mot processuella åtgärder i förhållande till de utlånade kulturföremålen. I detta sammanhang är det viktigt att Sveriges internationella åtaganden och EU-rätten beaktas.

Utredaren ska därför

- redovisa vilka bestämmelser om processuella tvångsmedel enligt straffprocessen, tvistemålsprocessen, utsökningsrätten och annan relevant lagstiftning som skulle kunna aktualiseras,
- bedöma om skyddet ska omfatta samtliga bestämmelser eller om vissa av dessa bestämmelser bör undantas, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

En ordning för ärenden om skydd mot processuella åtgärder

Eftersom avsikten är att skapa ett regelverk som gör det möjligt att fatta beslut om skydd mot processuella åtgärder i enskilda fall krävs det att en beslutsordning för detta inrättas. I utredarens uppdrag ligger att ta ställning till om en myndighet bör fatta dessa beslut, och i så fall vilken myndighet.

Utredaren ska därför

- föreslå en ordning för hur frågan om att skydda ett visst utställningsföremål mot att kunna bli föremål för processuella åtgärder ska hanteras, och
- utarbeta nödvändiga författningsförslag.

Internationell jämförelse

Vid en analys av hur ett regelverk kan skydda utländska kulturföremål som ställs ut i Sverige från processuella åtgärder är det värdefullt att jämföra med hur andra länder har valt att reglera frågan. Nationell lagstiftning som garanterar inlånade utställningsföremål skydd mot processuella åtgärder finns i bland annat Österrike, Belgien, Frankrike, Tyskland, Storbritannien, USA, Israel, Kanada, Schweiz och Ryssland. Av de nordiska länderna är det i dagsläget endast Finland som har infört sådan lagstiftning (Lag om förbud mot beslag av vissa utställningsföremål som förs in till Finland (697/2011), RP 236/210 rd).

Utredaren ska därför

- kortfattat redovisa hur ett relevant urval av andra länder har valt att hantera frågan om skydd mot processuella åtgärder för kulturföremål som lånats in från andra länder för att ställas ut och då särskilt fokusera på den finska ordningen.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska bedöma de offentligfinansiella och samhällsekonomiska konsekvenserna av de förslag som lämnas. Om förslagen kan leda till kostnadsökningar för det allmänna ska utredaren även lämna förslag på finansiering.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska inom ramen för uppdraget samråda med Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Polismyndigheten, Riksantikvarieämbetet, Kronofogdemyndigheten och andra relevanta myndigheter och institutioner.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 oktober 2020.

(Kulturdepartementet)

Kommittédirektiv 2020:107

Tilläggsdirektiv till Utredningen om skydd mot processuella åtgärder för inlånade kulturföremål (Ku 2019:02)

Beslut vid regeringssammanträde den 3 september 2020

Förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 19 september 2019 kommittédirektiv (dir. 2019:61) om hur ett skydd mot processuella åtgärder för kulturföremål som lånas in från utlandet för att ställas ut i Sverige ska utformas. Enligt utredningens direktiv skulle utredaren redovisa uppdraget senast den 31 oktober 2020.

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 30 april 2021.

(Kulturdepartementet)

Aktörer som utredningen har haft kontakt med

Inledning

Utredningen har haft informella kontakter under utredningsarbetets gång med nedan förtecknade aktörer. Syftet med dessa kontakter, vad gäller kulturaktörerna, har främst varit att få del av sakkunniga erfarenheter från det område utredningens arbete rör sig inom. Vad gäller kontakterna med statliga myndigheter har syftet främst varit att diskutera olika juridiska frågeställningar med bäring på uppdraget. För tydlighetens skull ska det påpekas att ingen av dessa aktörer bär något ansvar för de förslag som utredningen lägger fram.

Statliga myndigheter

- Ekobrottsmyndigheten
- Kronofogdemyndigheten
- Riksantikvarieämbetet
- Åklagarmyndigheten

Nationella kulturaktörer

- Artipelag
- Fotografiska
- Gotlands museum
- Göteborgs konstmuseum
- Göteborgs konsthall

- Jönköpings läns museum
- Liljevalchs konsthall
- Kulturråden i Berlin, Bryssel, London, Moskva (nuvarande och tidigare), Paris och Istanbul
- Malmö museer
- Malmö Konsthall
- Millesgården museum
- Moderna museet, Stockholm
- Moderna museet, Malmö
- Nationalmuseum
- Statens historiska museum
- Stiftelsen Prins Eugens Waldemarsudde
- Sveriges museer
- Skissernas museum
- Bildmuseet vid Umeåuniversitet
- Världskulturmuseerna
- Västernorrlands museum

Internationella kulturaktörer

- Museums and Cultural Property vid Arts Council, England
- Die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien, Berlin, Tyskland
- Ministry of Education and Culture, Finland
- NEMO (Network of European Museum Organisations)
- Finnish Museums Association
- Finnish National Gallery, Helsingfors, Finland
- Lithuanian Museums Association, Litauen
- Departementet för Heritage, Malta
- House of European History, European Parliament, Bryssel, Belgien
- Museum of Fine Arts, Budapest, Ungern
- Zeeuws Museum, Middleburg, Nederländerna

Statens offentliga utredningar 2021

Kronologisk förteckning

1. Säker och kostnadseffektiv it-drift – rättsliga förutsättningar för utkontraktering. I.
2. Krav på kunskaper i svenska och samhällskunskap för svenskt medborgarskap. Ju.
3. Skolbibliotek för bildning och utbildning. U.
4. Informationsöverföring inom vård och omsorg. S.
5. Ett förbättrat system för arbetskraftsinvandring. Ju.
6. God och nära vård. Rätt stöd till psykisk hälsa. S.
7. Förstärkt skydd för väljarna vid röstmottagningen. Ju.
8. När behovet får styra – ett tandvårdssystem för en mer jämlik tandhälsa. Vol. 1 & Vol. 2, bilagor + Sammanfattning (häfte). S.
9. Vem kan man lita på? Enkel och ändamålsenlig användning av betrodda tjänster i den offentliga förvaltningen. I.
10. Radiologiska skador – skadestånd, säkerheter, skadereglering. M.
11. Bättre möjligheter för elever att nå kunskapskraven – aktivt stöd- och elevhälsoarbete samt stärkt utbildning för elever med intellektuell funktionsnedsättning. U.
12. Andra chans för krisande företag – En ny lag om företagsrekonstruktion. Ju.
13. En teknikneutral grundlagsbestämmelse för regeringsbeslut. Ju.
14. Boende på (o)lika villkor – merkostnader i bostad med särskild service för vuxna enligt LSS. S.
15. Föreningsfrihet och terroristorganisationer. Ju.
16. En väl fungerande ordning för val och beslutsfattande i kommuner och regioner. Fi.
17. Ett moderniserat konsumentskydd. Fi.
18. Bolags rörlighet över gränserna. Volym 1 & 2. Ju.
19. En stärkt försörjningsberedskap för hälso- och sjukvården. Del 1 och 2. S.
20. Ecris-TCN – ett mer effektivt utbyte av brottmålsdomar mot tredjelandsmedborgare. Ju.
21. En klimatanpassad miljöbalk för samtiden och framtiden. M.
22. Hårdare regler för nya nikotinprodukter. S.
23. Stärkt planering för en hållbar utveckling. Fi.
24. Äga avfall – en del av den cirkulära ekonomin. M.
25. Struktur för ökad motståndskraft. Ju.
26. Använd det som fungerar. M.
27. Ett förbud mot rasistiska organisationer. Ju.
28. Immunitet för utställningsföremål. Ku.

Statens offentliga utredningar 2021

Systematisk förteckning

Finansdepartementet

En väl fungerande ordning för val och beslutsfattande i kommuner och regioner. [16]

Ett moderniserat konsumentskydd. [17]

Stärkt planering för en hållbar utveckling. [23]

Infrastrukturdepartementet

Säker och kostnadseffektiv it-drift
rättsliga förutsättningar för
utkontraktering. [1]

Vem kan man lita på? Enkel och ändamåls-
enlig användning av betrodda tjänster
i den offentliga förvaltningen. [9]

Justitiedepartementet

Krav på kunskaper i svenska och
samhällskunskap för svenskt
medborgarskap. [2]

Ett förbättrat system för arbetskrafts-
invandring. [5]

Förstärkt skydd för väljarna vid röst-
mottagningen. [7]

Andra chans för krisande företag
– En ny lag om företagsrekonstruktion.
[12]

En teknikneutral grundlagsbestämmelse
för regeringsbeslut. [13]

Föreningsfrihet och terroristorganisationer.
[15]

Bolags rörlighet över gränserna.
Volym 1 & 2. [18]

Ecris-TCN – ett mer effektivt utbyte av
brottmålsdomar mot tredjelandsmed-
borgare. [20]

Struktur för ökad motståndskraft. [25]

Ett förbud mot rasistiska organisationer.
[27]

Kulturdepartementet

Immunitet för utställningsföremål. [28]

Miljödepartementet

Radiologiska skador – skadestånd,
säkerheter, skadereglering. [10]

En klimatanpassad miljöbalk för samtiden
och framtiden. [21]

Äga avfall
– en del av den cirkulära ekonomin. [24]

Använd det som fungerar. [26]

Socialdepartementet

Informationsöverföring inom vård och
omsorg. [4]

God och nära vård. Rätt stöd till psykisk
hälsa. [6]

När behovet får styra
– ett tandvårdssystem för en mer jäm-
lik tandhälsa. Vol. 1 & Vol. 2, bilagor
+ Sammanfattning (häfte). [8]

Boende på (o)lika villkor – merkostnader
i bostad med särskild service för vuxna
enligt LSS. [14]

En stärkt försörjningsberedskap för hälso-
och sjukvården. Del 1 och 2. [19]

Hårdare regler för nya nikotinprodukter.
[22]

Utbildningsdepartementet

Skolbibliotek för bildning och utbildning.
[3]

Bättre möjligheter för elever att nå
kunskapskraven – aktivt stöd- och
elevhälsoarbete samt stärkt utbildning
för elever med intellektuell funktions-
nedsättning. [11]



Regeringskansliet

103 33 Stockholm Växel 08-405 10 00 www.regeringen.se

ISBN 978-91-525-0081-1 ISSN 0375-250X

Ömslag: Elanders Sverige AB
Foto: Lusk
Bildbearbetning: Agneta S Öberg