

U 51/2017 rd

Statsrådets skrivelse till riksdagen om ett förslag till Europaparlamentets och rådets förordning (*importkontroll för kulturföremål som exporterats olagligt*)

I enlighet med 96 § 2 mom. i grundlagen översänds till riksdagen kommissionens förslag av den 13 juli 2017 till Europaparlamentets och rådets förordning om import av kulturföremål samt en promemoria om förslaget.

Helsingfors den 14 september 2017

Finansminister Petteri Orpo

Överinspektör Upi Talsi

FINANSMINISTERIET

PROMEMORIA
8.9.2017

EU/2017/1222

EUROPEISKA KOMMISSIONENS FÖRSLAG TILL EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING OM IMPORT AV KULTURFÖREMÅL

1 Bakgrund till förslaget

Europeiska kommissionen har den 13 juli 2017 lagt fram ett förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om import av kulturföremål (COM(2017) 375 final).

Förordningen syftar till att förhindra import och lagring i unionen av kulturföremål som exporterats olagligt och därigenom förhindra olaglig handel med dessa föremål och finansiering av terrorism. Den allmänna principen i förordningen är att lagstiftningen i det exporterande landet anger vilken typ av export av och handel med kulturföremål som ska betraktas som olaglig. Kulturföremål som exporterats olagligt från ett tredjeland får inte importeras till EU:s tullområde.

1.1 Kampen mot finansiering av terrorism

Mot bakgrund av den europeiska säkerhetsagendan från 2015 och åtgärdsplanen för förstärkning av kampen mot finansiering av terrorism från 2016 meddelade kommissionen att den kommer att utarbeta ett lagstiftningsförslag mot olaglig handel med kulturföremål. Europaparlamentet och rådet välkomnade den europeiska säkerhetsagendan och åtgärdsplanen och begärde ytterligare intensifiering av arbetet. Den 15 mars 2017 antogs direktivet om bekämpande av terrorism som innehåller bestämmelser om straffrättsliga påföljder för enskilda personer eller enheter som tillhandahåller material till stöd för terrorism.

Enligt kommissionen bör förslaget på global nivå även ses mot bakgrund av G20-ledarnas förklaring av den 8 juli 2017, där de bekräftade sitt fasta åtagande om att ta itu med alternativa finansieringskällor för terrorism, däribland plundring och smuggling av antikviteter.

Enligt kommissionen är förordningen och de åtgärder som beskrivs nedan också en reaktion på Europaparlamentets resolution av den 30 april 2015 om Isis/Daishs förstörelse av kulturplatser, som bland annat efterlyser kraftfulla insatser för att stoppa den olagliga handeln med kulturföremål jämte europeiska utbildningsprogram för domare, poliser och tulltjänstemän och mer generellt för statliga förvaltningar och marknadsaktörer, samt medvetenhetshöjande kampanjer för att avskräcka från att köpa och sälja kulturföremål som härrör från olaglig handel.

Den 24 mars 2017 uppmanade Förenta nationernas säkerhetsråd i resolution 2347 (2017) medlemsstater att vidta åtgärder mot olaglig handel med kulturegendom, i synnerhet när den har sitt ursprung i ett sammanhang av väpnad konflikt och bedrivs av terroristgrupper. I mars 2017 uppmanade kulturministrarna i G7-gruppen att förbjuda handel med kulturegendom som kommer från plundring och som handlas olagligt över gränserna, samtidigt som man betonade vikten av ett närmare samarbete mellan internationella rättsliga och brottsbekämpande myndigheter.

I Romdeklarationen av den 25 mars 2017 bekräftade också ledarna för 27 medlemsstater och EU:s institutioner sitt fasta åtagande att skydda kulturarv och kulturell mångfald. Kampen mot den olagliga handeln med kulturföremål kommer att vara en central EU-åtgärd under Europaåret för kulturarv.

Även Nordiska ministerrådet har den 12 maj 2015 antagit en gemensam deklaration av kulturministrarna enligt vilken den olagliga handeln med kulturföremål är ett ytterst allvarligt problem.

1.2 Gällande lagstiftning och internationella konventioner

För närvarande finns ingen lagstiftning på vare sig nationell eller EU-nivå om import av kulturföremål inom EU eller från tredjeländer, utöver de specifika begränsningar som gäller Irak och Syrien.

Det finns redan lagstiftning som gäller kontroll av utförsel av kulturföremål. Nationella bestämmelser om detta finns i lagen om begränsning av utförseln av kulturföremål (933/2016). Bestämmelser om export av kulturföremål till länder utanför EU finns förutom i den nationella lagstiftningen i rådets förordning (EG) nr 116/2009 och i kommissionens genomförandeförordning (EU) nr 1081/2012 om export av kulturföremål.

Handeln med kulturföremål och kontrollen av export och import av dem regleras dessutom i Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/60/EU om återlämnande av kulturföremål som olagligen förts bort från en medlemsstats territorium. I Finland har direktivet genomförts genom lagen om återlämnande av kulturföremål som olagligt förts bort från territoriet för en medlemsstat i Europeiska unionen (1292/2015). Dessutom föreskriver rådets förordningar (EG) Nr 1210/2003 och (EU) Nr 36/2012 om specifika begränsningar (sanktioner) i samband med handel med Irak och Syrien. I förordningarna förbjuds handel med kulturföremål med dessa länder.

Kommissionens förslag syftar till att komplettera de specifika begränsningarna som gäller Irak och Syrien samt den gällande EU-lagstiftningen om export av kulturföremål. Målet är enhetliga förfaranden för import och en gemensamt överenskommen förteckning över de föremål som regleringen gäller.

Finland har dessutom ratificerat Unescokonventionen från 1970 om åtgärder för att förbjuda och förhindra olovlig införsel, utförsel och överlåtelse av äganderätten till kulturegendom (FördrS 92/1999) samt Unidroit-konventionen från 1995 om stulna eller olagligt utförda kulturföremål (FördrS 94/1999). I konventionen från 1970 ingår också åtgärder som gäller import av kulturegendom.

2 Förslagets huvudsakliga innehåll

Förslaget syftar till att förhindra import och lagring i EU av kulturföremål som exporterats olagligt från ett tredjeland och därigenom minska den olagliga handeln med kulturföremål, bekämpa finansieringen av terrorism och skydda kulturarvet, i synnerhet arkeologiska föremål i ursprungsländer som påverkas av väpnad konflikt.

Det föreslås därför att

- Det fastställs en gemensam definition för kulturföremål vid import.
- Det säkerställs att importörerna iakttar omsorgsplikten när de köper in kulturföremål från tredjeländer.
- Det fastställs standardiserade uppgifter som certifierar att varorna är lagliga.

- Det föreskrivs verkningsfulla avskräckande åtgärder mot olaglig handel, och ett aktivt deltagande i att skydda kulturarvet från olika aktörers sida främjas.

2.1 De viktigaste praktiska åtgärderna

Avsikten är att bereda en förordning som föreskriver tullkontroller för kulturföremål som deklarerats för övergång till fri omsättning (tullas) eller som hänförts till andra särskilda tullförfaranden med undantag för varor under transitering. Dessa särskilda tullförfaranden gäller överföring till en frizon eller tullagerförfarande. Kontrollerna avser kulturföremål, enligt definitionen i Unidroits (Internationella institutet för harmonisering av privaträtten - The International Institute for the Unification of Private Law) konvention från 1995 om kulturföremål som stulits eller förts ut olagligt (UNIDROIT Convention on Stolen or Illegally Exported Cultural Objects). Föremålen ska dessutom vara minst 250 år gamla. Den förteckning över kulturföremål som finns som bilaga till förslaget motsvarar till övriga delar bilagan till Unidroit-konventionen.

Förslaget bygger också på Unescos konvention från 1970 (Convention on the Means of Prohibiting and Preventing the Illicit Import, Export and Transfer of Ownership of Cultural Property). Minimåldern (minst 250 år) för kulturföremål som hör till förordningens tillämpningsområde grundar sig på motsvarande lagstiftning i USA.

För dessa kulturföremål måste den person som önskar föra in dem i unionens tullområde enligt förslaget lämna följande handlingar för att bevisa att exporten har skett lagligen:

- För arkeologiska föremål, delar av monument och minnesmärken som monterats ned och för sällsynta handskrifter och tryckta böcker som räknas upp i bilagan till förordningen måste en person ansöka om en importlicens hos den behöriga myndighet som utsetts för detta ändamål av införselmedlemsstaten genom att lämna bevis på laglig export av varor från ursprungslandet (source country). I samband med import ska en importlicens uppvisas för tullmyndigheterna.

- För alla andra kulturföremål som räknas upp i bilagan till förordningen måste en person lämna in en formbunden undertecknad försäkran (affidavit) som intygar att varorna har exporterats lagligen från ursprungslandet, åtföljd av en standardiserad ID-handling (objekt-ID) för varan som beskriver denna i detalj. Tullen registrerar dessa handlingar och sparar kopior av dem.

I förordningen beaktas också särskilt sådana fall där exporten sker från ett tredjeland som inte är föremålets ursprungsland men som hör till Unesco-konventionens signatärstater. I dessa fall ska importören av föremålet kunna visa eller försäkra att exporten från detta tredjeland har skett enligt exportlandets lagar.

2.2 Tillfälligt kvarhållande och påföljder

Enligt förslaget ska tullmyndigheterna beslagta och tillfälligt kvarhålla kulturföremål som förts in till unionens tullområde om kulturföremålen i fråga infördes till unionens tullområde utan att de villkor som anges i utkastet till förordning varit uppfyllda. Beslutet om kvarhållande ska åtföljas av en motivering, meddelas deklaranten och ska omfattas av ett effektivt rättsmedel i enlighet med de förfaranden som föreskrivs i internationell rätt. Perioden för tillfälligt kvarhållande ska vara begränsad till den tid som tullmyndigheter eller andra brottsbekämpande myndigheter behöver för att fastställa om omständigheterna i det enskilda fallet kräver kvarhållande enligt andra bestämmelser i unionslagstiftningen eller nationell lagstiftning. Enligt förslaget ska den maximala perioden för tillfälligt kvarhållande vara sex månader.

Om inget ytterligare kvarhållande av kulturföremålen fastslås inom den perioden eller om det fastslås att omständigheterna i ärendet inte kräver något ytterligare kvarhållande ska kulturföremålen ställas till deklarantens förfogande.

Medlemsstaterna ska fastställa regler om påföljder som ska vara tillämpliga på överträdelser och i synnerhet vid osanna utsagor och vid inlämnande av oriktiga uppgifter i syfte att föra in kulturföremål till unionens tullområde. Medlemsstaterna ska till kommissionen anmäla dessa regler och åtgärder senast 18 månader efter förordningens ikraftträdande samt utan dröjsmål eventuella ändringar som berör dem.

3 Förslagets konsekvenser

3.1 Europeiska kommissionens konsekvensbedömning

Kommissionen har publicerat en konsekvensbedömning om förslaget (SWD(2017) 262 final). I den konstateras att de alternativ som valts för att ta itu med de identifierade problemen är lämpliga och skulle förhindra import och lagring i EU av kulturföremål som exporterats olagligt från ett tredjeland. De kommer därigenom att minska den olagliga handeln med kulturföremål, bekämpa finansieringen av terrorism och skydda kulturarvet, i synnerhet i ursprungs-länder som påverkas av väpnad konflikt. Detta huvudsakliga mål väntas uppnås utan att skapa onödiga administrativa bördor.

De valda policyalternativen väntas leda till att det huvudsakliga målet och några av de särskilda målen uppnås, i och med valet av Unidroit-konventionens definition av kulturföremål tillsammans med en åldersgräns på minst 250 år. Detta skapar en definition som står i proportion till det skydd som krävs (tillräckligt bred klassificering av föremål) utan att den lagliga handeln hindras.

Kravet att tillhandahålla information om kulturföremål och deras ursprung antingen genom att ansöka om importlicens eller genom att fylla i ett standardiserat objekt-ID för varan säkerställer att köpare och importörer i EU kan tillämpa aktsamhet vad gäller lagligheten för de kulturföremål som förs in i EU. Samtidigt kommer standardiserade dokumentationskrav vid import vad gäller identiteten för kulturföremål som förs in i EU att underlätta tullkontrollerna i mycket hög grad. Bestämmelsen om påföljder för överträdelser som föreskrivs av medlemsstater innebär mer verkningsfulla avskräckande åtgärder mot olaglig handel med kulturföremål.

Enligt kommissionen är valet av detta alternativ helt förenligt med det identifierade behovet av ett kraftfullt svar på den ökade risken för vissa kategorier av kulturföremål som till sin natur är direkt exponerade för förlust eller skingring, nämligen det arkeologiska arvet. Det är nämligen också denna typ av kulturföremål som terrorister och andra stridande grupper inriktar sig på för att finansiera sin verksamhet. Vad gäller efterlevnadskostnaderna kan vissa kostnader uppstå i samband med utarbetandet av en ansökan om importlicens för denna typ av varor, men de gör bara en mycket liten del av importen av kulturföremål som helhet.

Kommissionen anser att den föreslagna lösningen står i proportion till de fastställda målen. Denna lösning organiserar certifieringskraven utifrån de relativa riskerna och den är lätt att anpassa till förändrade förhållanden och olika profiler vad gäller olaglig handel.

Det bör också noteras att förordningens effekt på problemet i stor utsträckning beror på innehållet i ursprungslandets lagstiftning. Det är svårt att förhindra import av kulturföremål till EU:s tullområde om ursprungslandets lagstiftning tillåter export av föremål som omfattas av förordningens tillämpningsområde. En ytterligare utmaning är de länder som befinner sig i kaos och saknar en fungerande lagstiftning och administration.

3.2 Förslagets ekonomiska konsekvenser och övriga konsekvenser

Det är svårt att bedöma vilken administrativ börda tillämpningen av förslaget skulle medföra, eftersom varornas ålder för närvarande inte framgår av importuppgifterna. Import av varor som enligt förslaget ska vara licensbelagd förekommer dock sannolikt inte i större utsträckning.

Vad gäller det administrativa samarbetet mellan EU-ländernas myndigheter och det elektroniska system (databasen) som nämns i utkastet till förordning har kommissionen konstaterat att målet är en så kostnadseffektiv lösning som möjligt. I det här skedet är det fortfarande oklart vilken lösning som skulle kunna bli aktuell, och i kommissionens förslag är utvecklingen av ett elektroniskt system villkorligt.

Affärer som görs i export- eller importlandet kan inte förhindras genom importkontroll. Det bör också noteras att det här förslaget inte har någon direkt effekt på smuggling, eftersom de föreslagna lösningarna grundar sig på handlingar som lämnas till myndigheterna och på licenser som söks av dem. Skarpare kontroll och straff gör dock import av sådana produkter mindre lockande och målet är effekter på lång sikt. Medvetandehöjande kampanjer för potentiella köpare och för tullmyndigheter och andra brottsbekämpande enheter kommer att främja ett aktivt deltagande från berörda parter sida i att minska den olagliga handeln.

Enligt kommissionens konsekvensbedömning kommer ekonomiska aktörer som importerar kulturföremål som räknas som hotat kulturarv (en väldigt liten del av konstmarknaden) att behöva skaffa importlicenser för föremålen innan de kan importera dem till EU. Detta kommer att innebära vissa kostnader för importörerna då de måste samla dokumentation och lämna in den till myndigheterna, samt utgifter för tillståndsmyndigheter som måste säkerställa att de har den sakkunskap som krävs för att granska ansökningarna. För andra varor kommer importörerna att behöva fylla i en importörsförklaring och ett objekt-ID och anmäla dem till tullen för granskning och registrering. I princip hela konstmarknaden utgörs av små företag. Av detta skäl beaktades de föreslagna åtgärderna i konsekvensbedömningen som om alla aktörer var små och medelstora företag, dvs. man gjorde en ansträngning för att välja lösningar som kräver begränsade operativa resurser och lägsta möjliga efterlevnadskostnader.

Utom när det gäller importlicenser för arkeologiska föremål och delar av monument och minnesmärken för vilka medlemsstaterna kommer att behöva säkerställa att de har den specialiserade sakkunskap som krävs för att behandla ansökningar, innebär resten av åtgärderna enligt kommissionens konsekvensbedömning inte några betydande behov vad gäller personal eller driftskostnader för medlemsstaterna och den offentliga förvaltningen.

Enligt kommissionens konsekvensbedömning kommer dessutom tullkontroller och andra avskräckande åtgärder mot olaglig handel (påföljder) att få negativa konsekvenser för organiserad brottslighet och finansiering av terrorism i och utanför EU. EU-åtgärderna kan få positiva konsekvenser för tredjeländer vars kulturarv är hotat.

Statsrådet anser att förslaget inte har några betydande konsekvenser för EU:s budget eller den nationella budgeten. Eventuella system för informationsutbyte, personalresursrelaterade arrangemang och utbildning och information medför dock vissa kostnader. De sakkunnigmyndigheter som beviljar importlicenser orsakas en betydande extra arbetsbörda om de vid sidan av handläggningen av importlicenser också måste kontrollera att importhandlingarna är tillräckliga och lagliga. Kontrollen av att föremålen och uppgifterna stämmer överens samt bedömningen av föremålens ursprung och ålder för att reda ut om importen av dem kräver en importlicens eller en försäkran (affidavit) orsakar också sakkunnigmyndigheten extra arbete. Det handlar om en ny uppgift för både tull- och sakkunnigmyndigheterna.

4 Förslagets förhållande till den nationella lagstiftningen

Det finns ingen nationell reglering om kontroller eller tillståndsförfaranden i samband med import av kulturföremål. Förordningen påverkar den nationella lagstiftningen på så sätt att det behövs bestämmelser om en behörig myndighet som beviljar de importlicenser som avses i förordningen. Uppgiften lämpar sig främst för Museiverket, som beviljar exportlicenser för kulturföremål.

Vad gäller Tullens uppgifter innehåller tullagen (304/2016) de nödvändiga befogenheterna för kontroll av varor samt bestämmelser om sökande av ändring i Tullens beslut. Strafflagens bestämmelser om smuggling, tullredovisningsbrott och ingivande av osant intyg till myndighet och tullagens bestämmelser om tullhöjning och felavgift ser ut att uppfylla de krav på sanktioner som anges i förslaget.

5 Förslagets rättsliga grund och förhållande till subsidiaritetsprincipen

Som rättslig grund har kommissionen föreslagit artiklarna 3 och 207 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget), enligt vilka EU har exklusiv behörighet på det handelspolitiska området och när det gäller tullagstiftning. Hit hör också tullkontroller vid import. Genom artikel 207 i EUF-fördraget ges Europaparlamentet och rådet befogenhet att, genom förordningar, i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet besluta om åtgärder för att fastställa inom vilken ram den gemensamma handelspolitiken ska genomföras.

Statsrådet anser att den rättsliga grunden för förslaget är korrekt.

Kommissionen har ansett att subsidiaritetsprincipen (för icke-exklusiv befogenhet) inte ska tillämpas i detta fall.

6 Ålands behörighet

Kontroll av importen av kulturföremål hör inte till landskapet Ålands behörighet.

7 Den nationella behandlingen av förslaget och behandlingen i Europeiska unionen

Förslaget har föredragits för rådets arbetsgrupp för tullunionen vid dess möte den 20 juli 2016. Arbetsgruppen började behandla de enskilda artiklarna den 5 september 2017. I det här skedet av behandlingen i arbetsgruppen för tullunionen har det kommit in preliminära kommentarer från medlemsstaterna.

Nationellt har ärendet beretts vid finansministeriet i samarbete med undervisnings- och kulturministeriet, Tullen och Museiverket. Ärendet har också behandlats den 8 september 2017 i ett skriftligt förfarande i EU-sektion 5 (tulltekniska frågor).

Förordningen ger kommissionen rätt att utfärda närmare bestämmelser om processerna och de formulär som ska användas med en genomförandeförordning som ska börja beredas så fort förordningen har antagits.

Enligt ikraftträdandebestämmelsen i förordningsutkastet ska förordningen tillämpas från och med den 1 januari 2019.

8 Statsrådets ståndpunkt

Statsrådet stöder förordningens målsättning att import till unionen av olagligt exporterade kulturföremål ska omfattas av unionens kontroll för att man ska kunna bekämpa finansieringen av terrorism genom handel med sådana kulturföremål, främja bevarandet av kulturarvet i ursprungslandet och öka EU-medborgarnas medvetenhet om kulturarvet. Kommissionens förslag skapar inte ett fullständigt kontrollsystem, utan metoderna bygger i stor utsträckning på en försäkran som importörerna ger med hot om sanktioner och som ålägger dem att ta reda på ett kulturföremåls lagliga ursprung. Eftersom det är fråga om en ny typ av kontrollförfarande bör detaljerna i förslaget granskas noggrant för att kontrollen ska vara verkningsfull utan att medföra en extra belastning för aktörerna eller förvaltningen.

Statsrådet anser att man ytterligare bör tänka över hur stor vikt Unesco-konventionen från 1970 ska ges i förordningen. Kan import från en konventionspart behandlas på det föreslagna sättet utan att äventyra kontrollnivån, då konventionen inte förutsätter att ett system för importkontroll skapas i konventionslandet? Samtidigt kan det vara enklare för aktörerna och förvaltningen att tillämpa en importlicens eller importörsförklaring som grundar sig på laglig export från ett land som är part i Unesco-konventionen. Det borde dock inte finnas något hinder för att det vid import från en part i Unesco-konventionen också ska vara möjligt och tillräckligt att man visar eller försäkrar att exporten från föremålets ursprungsland har skett lagligt.

Statsrådet anser vidare att man i samband med den fortsatta beredningen av förordningen bör granska behovet av harmoniserade förfaranden i situationer där det i samband med licensförfarandet eller lämnandet av försäkran framgår att kulturföremålet inte har exporterats från ursprungslandet på laglig väg. Särskild vikt bör fästas vid det fortsatta kvarhållandet av kulturföremål efter tillfälligt kvarhållande och vid återsändandet av dem till ursprungslandet, om detta är möjligt med beaktande av situationen i ursprungslandet.

Vad gäller den administrativa bördan bör det ytterligare utredas vilka möjligheter tillsynsmyndigheten i praktiken har att säkerställa att handlingar på originalspråket och påståenden om exportlandets lagstiftning som läggs fram för myndigheten är riktiga. Kommissionens konsekvensbedömning bör också tas i beaktande vid den fortsatta beredningen. I undervisnings- och kulturministeriets utredning Förebyggande av olagligheter som omfattar kulturföremål (Undervisningsministeriets arbetsgruppspromemorior och utredningar 2008:22) har skapandet och genomförandet av en eventuell importreglering bedömts ge upphov till avsevärda extrakostnader jämfört med nuläget, i motsats till vad som sägs i kommissionens konsekvensbedömning.

För att importlicenser eller importörsförklaringar inte ska användas till att förfalska bakgrundsinformation om kulturföremål torde det också behövas en bestämmelse i förordningen om att en beviljad importlicens eller lämnad försäkran inte kan anses vara ett juridiskt bevis på att exporten av varan har skett lagligen.