

Høring – ny hjemmel for å kunne kreve politiattest fra personer i museer og kulturverninstitusjoner som har tilgang til samlinger eller sensitiv informasjon om forvaltning av samlinger

1. INNLEDNING

I dette høringsnotatet foreslår Kulturdepartementet (KUD) endringer i politiregisterforskriften slik at museer som mottar statlig tilskudd eller investeringstilskudd, Nasjonalbiblioteket og andre bibliotek som har samlinger av unik karakter, gis hjemmel til å kreve ordinær politiattest fra personer som har tilgang til samlingene eller sensitiv informasjon om forvaltning av disse. Det er behov for strenge sikkerhetskrav i forvaltningen av samlinger som ofte utgjør en uerstattelig del av norsk kulturarv, og som i noen tilfeller også inneholder verk som kan karakteriseres som ikoniske i verdenssammenheng.

Endringene foreslås i samråd med Justis- og beredskapsdepartementet.

2. BAKGRUNN OG GJELDENDE RETT

Bakgrunnen for forslaget er at Munchmuseet 14. februar 2018 overfor Kulturdepartementet påpekte behovet for å kreve politiattest fra personell som skal ansettes ved museet. Nasjonalmuseet for kunst, arkitektur og design er i samme situasjon. Etter gjeldende rett finnes det ingen generell hjemmel for vandelskontroll av personer som arbeider ved kulturinstitusjoner som forvalter kulturgjenstander.

Kulturdepartementet anbefalte derfor i en uttalelse til Politidirektoratet at begge museer ble gitt midlertidig hjemmel for utstedelse av ordinær politiattest for personell, slik det er anledning til etter politiregisterforskriften § 33-1, jf. politiregisterloven § 38 tredje ledd. Vedtak om midlertidig hjemmel ble truffet av Politidirektoratet 31. januar 2019, med virkning fra 1. februar 2019. Hjemmelen gjelder maksimalt 15 måneder frem i tid fra virkningstidspunktet og kan ikke fornyes. Det er derfor behov for en permanent hjemmel for vandelskontroll på dette området. Departementet legger til grunn at behovet også er til stede for andre museer og institusjoner som har behov for økt sikring av sine samlinger.

Politiregisterloven angir til hvilke formål politiattester kan utstedes og hvilke typer politiattester som kan utstedes, mens hjemmelen skal forankres i spesiallovgivningen. I de tilfeller der det ikke finnes en spesiallov som regulerer et aktuelt område, vil hjemmelen for utstedelse av politiattest måtte reguleres i politiregisterforskriften, jf. politiregisterloven § 38 annet ledd. Det finnes ingen egen lov som regulerer museers og andre kulturverninstitusjoners virksomhet generelt. Heller ikke annet regelverk som hjemler krav om politiattest vil dekke behovet. Lov 5. januar 2001 nr. 1 om vaktvirksomhet (vaktvirksomhetsloven) § 8 gir hjemmel til å kreve uttømmende og utvidet politiattest for den som skal utføre vakttjeneste eller har oppgaver direkte knyttet til vakttjeneste. Loven omfatter

dermed innleide vektere og museenes egne vakter (egenvakthold). Hva gjelder Arkivverket er det hjemmel til å kreve ordinær politiattest for de som skal ansettes, jf. arkivlova § 21 annet ledd. Det kan videre kreves barneomsorgsattest for personer i offentlige og private kulturinstitusjoner som jevnlig og over tid skal arbeide med barn, jf. politiregisterforskriften § 34-16. Bestemmelsen gjelder for personer som arbeider med barn i museer mv., men bestemmelsen omfatter kun et begrenset antall ansatte.

3. DEPARTEMENTETS VURDERINGER OG FORSLAG

3.1. FORMÅL OG BEGRUNNELSE

Begrunnelsen for forslaget om hjemmel for vandelskontroll ved tilsetninger i museer mv. er behovet for strenge sikkerhetskrav i forvaltningen av samlinger av kulturhistorisk og økonomisk verdi. Mange av gjenstandene i kulturverninstitusjonene utgjør en uerstattelig del av norsk kulturarv, og i noen tilfeller er det tale om verk som kan karakteriseres som ikoniske i verdenssammenheng. Sikringsarbeidet er styrket ved en rekke kulturverninstitusjoner i de senere år, men i et sikkerhetsperspektiv er den personellmessige siden like viktig som materielle tiltak. Selv de mest avanserte sikkerhetssystemer kan omgås av den som har kunnskap om systemet og som er villig til å misbruke sin tillit. Det er derfor nødvendig at institusjonene ved nyansettelser gis hjemmel til å kunne utelukke personer som utgjør en potensiell sikkerhetsrisiko.

Formålet med den foreslåtte bestemmelsen er å forebygge tyveri, skade, tap eller annen urettmessig bruk av kulturgjenstander som inngår i samlingene. Dette ligger etter departementets vurdering klart innenfor de formål som er listet opp i politiregisterloven § 37. Personer som er dømt for eksempelvis vinningskriminalitet vil kunne være uegnet til å inneha visse stillinger ved museum eller institusjon som forvalter samlinger av kulturhistorisk og økonomisk verdi, jf. formålet i politiregisterloven § 37 nr. 1. Det er lite tvilsomt at skadevirkningene ved manglende utelukkelse vil kunne være betydelige, jf. ovenfor om at det kan være tale om gjenstander som utgjør en uerstattelig del av Norges og til dels verdens kulturarv. Personer som er domfelt for slike forhold vil også kunne mangle den nødvendige tillit til å inneha visse stillinger ved museum, jf. formålet i politiregisterloven § 37 nr. 2 om å utelukke personer hvor det kan virke støtende eller motvirke den allmenne tillit at han eller hun får stillingen.

Departementet vil samtidig understreke at innhenting av politiattest kun er ett av flere tiltak for å forebygge tyveri eller tap av kulturgjenstander. Fremleggelse av politiattest kan ikke erstatte andre tiltak som innhenting av referanser, spørsmål stilt under intervju, materielle tiltak, gode forebyggende rutiner osv. Innhenting av politiattest er således noe som må komme i tillegg til andre sikringstiltak.

3.2. HVILKE INSTITUSJONER BØR BESTEMMELSEN OMFATTE

Det finnes i Norge svært mange institusjoner som driver museumsvirksomhet, og variasjonen av samlinger som forvaltes er betydelig. Det stilles heller ingen krav til når en aktør kan kalle

seg «museum». Samtidig vil også mindre sentrale samlinger enn de som inneholder nasjonalskatter være utsatt for risiko. Informasjon om begåtte straffbare handlinger er sensitive personopplysninger, noe som taler for at kretsen av aktører som mottar slike opplysninger begrenses. Det er videre et selvstendig poeng at en ikke vandelssjekker flere enn nødvendig. Departementet foreslår derfor at hjemmelen begrenses til museer som mottar statlig tilskudd eller investeringstilskudd. Tilskudd fra Sametinget likestilles i denne sammenheng med statlig tilskudd. Det foreslås videre at Nasjonalbiblioteket og andre bibliotek med samlinger av unik karakter omfattes. Som nevnt ovenfor finnes det allerede hjemmel for å kreve politiattest for personer som skal ansettes ved Arkivverket. Bibliotek har ikke museumsdrift som sin kjernevirksomhet, men enkelte bibliotek forvalter like fullt materiale av stor kulturhistorisk og økonomisk verdi.

Det må trekkes en nedre grense for hva slags type virksomheter som kan kreve vandelskontroll. Opplysninger i en politiattest er sensitive personopplysninger og dette stiller krav til virksomhetens organisering og saksbehandling, slik at en sikrer at denne er forsvarlig, blant annet av hensynet til taushetsplikten. Vi legger til grunn at museene og institusjonene som omfattes av hjemmelen har styrende organer og vedtekter eller lignende som beskriver institusjonens virksomhet og struktur og som kan fremlegges når begjæring om politiattest fremsettes for politiet. Det antas videre at de langt fleste virksomhetene som hjemmelen skal omfatte oppfyller kravene til forsvarlig saksbehandling, men av personvern hensyn foreslås likevel at kravet til styrende organ og vedtekter tas inn i selve bestemmelsen. Retten til å kreve fremlagt politiattest bør for øvrig ligge hos de styrende organer.

Mange museer er organisert som selvstendige rettssubjekt, selv om disse mottar en betydelig del av finansieringen fra det offentlige. Selskapsform eller eierforhold vil ved den foreslåtte avgrensningen ikke ha selvstendig betydning, det avgjørende vil være om virksomheten mottar statstilskudd eller investeringstilskudd.

3.3. HVILKE MEDARBEIDERE BØR BESTEMMELSEN GJELDE FOR?

Adgangen til å kreve fremlagt politiattest bør etter departementets vurdering omfatte alle ansatte som skal utføre oppgaver som i kraft av stillingen gir fysisk tilgang til samlingene eller tilgang til sensitiv informasjon om forvaltning av samlingene. Med «samlinger» menes selve kulturgjenstandene. Hva gjelder bibliotek siktes det til samlinger som inneholder verk eller gjenstander av unik karakter. Med «fysisk tilgang» menes adkomst til et hvert sted der samlinger oppbevares, både publikumsområder og lukkede områder som magasiner og verksted. Med «sensitiv informasjon» forstås eksempelvis informasjon om materiell sikring, interne rutiner knyttet til oppbevaring og sikring av samlinger, planer for transport av gjenstander mv.

Utgangspunktet for vurderingen av om den enkelte kategori av ansatte omfattes av hjemmelen er om det ved utførelsen av oppgavene kan oppstå situasjoner hvor det er fare for tyveri, lekkasjer til uvedkommende eller andre uønskede hendelser knyttet til samlingene. Det siktes her til oppgaver som hører under den enkelte ansattes stillingsbeskrivelse, slik at kun ansatte som har tilgang til samlinger eller sensitiv informasjon om disse i kraft av sin stilling omfattes. Risiko som måtte oppstå ved at ansatte settes til å utføre oppgaver ad hoc

eller faren for at ansatte overhører sensitiv informasjon vil dermed måtte håndteres ved andre tiltak. Såfremt den ansatte har tilgang til samlingene eller sensitiv informasjon skilles det ikke mellom kunstfaglig personell og støttefunksjoner. Personell som vaktmestere, enkelte faste håndverkere og rengjøringspersonale vil ofte ha direkte tilgang til samlinger eller sensitiv informasjon og vil derfor i utgangspunktet omfattes. Avgrensningen innebærer at personer i salg og service-funksjoner, statister ved utendørsaktiviteter, ryddehjelper mv. ikke omfattes, uavhengig av om disse oppgavene utføres av ansatte ved museet eller eksterne aktører.

Etter departementets vurdering bør adgangen til å kreve politiattest ikke begrenses til fast ansatt personell, men også gjelde for vikarer og midlertidig ansatte, inkludert sesongarbeidere. Det foreslås at kravet om politiattest skal omfatte innleid personell som har jevnlig tilgang til samlinger eller sensitiv informasjon, eksempelvis renholdstjenester eller eksterne IT-leverandører. Innleide personer som skal utføre tidsavgrensede oppgaver, slik som ordinære håndverkere eller konsulenter omfattes ikke. Vi legger til grunn at for slikt personell kan sikkerheten ivaretas ved andre tiltak.

Kravet om politiattest vil bare gjelde for dem som blir ansatt etter at bestemmelsen har trådt i kraft.

3.4. KRAV OM FREMLEGGELSE AV POLITIATTEST - VALGFRIHET

Museene som hjemmelen omfatter vil i all hovedsak være selvstendige rettssubjekt. Det er viktig at institusjonene i størst mulig grad kan drive sitt arbeid ut fra egne forutsetninger. Departementet mener på denne bakgrunn at det ikke bør gis tvingende og ufravelige regler om museers ansettelse av enkeltpersoner, og vil foreslå at adgangen til å kreve politiattest ikke skal være en absolutt plikt. Det bør være opp til arbeidsgivers/oppdragsgivers skjønn å vurdere om attest skal kreves fremlagt.

3.5. HVILKE OPPLYSNINGER SKAL FREMGÅ AV POLITIATTESTEN?

Departementet foreslår at det gis hjemmel til å kreve ordinær politiattest, jf. politiregisterloven § 40. Selv om det i hovedsak er vinningskriminalitet som det er sentralt å avdekke, vil det også være relevant for arbeidsgiver å få informasjon om andre lovbrudd, eksempelvis rusrelaterte overtredelser. Også slike lovbrudd kan tilsi at personen er uegnet for stillingen. Ved ordinær politiattest oppgis i hovedsak ilagt straff og andre reaksjoner, som ubetinget og betinget fengsel, med de begrensinger som følger av bestemmelsen. Begrensningene innebærer at mindre alvorlige forhold ikke anmerkes etter 3 år, mens de alvorlige forholdene vises på attesten i 10 år. For øvrige unntak vises det til lovens § 40.

Dette medfører at verserende saker og eldre, ferdigsonte forhold med lav strafferamme (eksempelvis mindre tyveri, tidligere benevnt som naskeri) ikke vil fanges opp. Ordinær politiattest er hovedregelen og avvik fra denne krever begrunnelse og særskilt hjemmel i lov eller forskrift. Det er et viktig prinsipp at en får en ny sjanse når straffen er ferdig sonet, og et hvert straffbart forhold er ikke relevant for om vedkommende er skikket til å utføre de aktuelle

oppgavene i museer mv. Departementet er derfor av den oppfatning at ordinær politiattest er tilstrekkelig.

5. ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE KONSEKVENSER

Forslaget vil medføre et noe større antall henvendelser om utstedelse av politiattest. På grunn av behov for nyansettelser ved Munchmuseet og Nasjonalmuseet vil antallet søknader i 2020 og 2021 måtte forventes å bli noe høyere enn i et normalår. Forslaget vil imidlertid ikke ha nevneverdige økonomiske eller administrative konsekvenser, og kostnadene vil bli dekket innenfor Kulturdepartementets budsjetter og bli rammeoverført.

6. FORSLAG TIL NY FORSKRIFTSBESTEMMELSE

Ny § 34-18 i forskrift 20. september 2013 nr. 1097 om behandling av opplysninger i politiet og påtalemyndigheten (politiregisterforskriften) skal lyde:

Museer som mottar statlig tilskudd eller investeringstilskudd, Nasjonalbiblioteket og andre bibliotek med samlinger av unik karakter kan kreve fremleggelse av ordinær politiattest jf. politiregisterloven § 40 av personer som skal ansettes fast eller midlertidig for å utføre oppgaver som i kraft av stillingen gir jevnlig tilgang til samlinger eller til sensitive opplysninger om forvaltning av samlinger. Det samme gjelder for personer som skal utføre slike oppgaver uten å være ansatt.

For at museer som mottar statlig tilskudd skal kunne gjennomføre vandelskontroll som nevnt i første ledd må institusjonen ha et styrende organ og vedtekter eller lignende som beskriver institusjonens virksomhet.