

KLIMA- OG
MILJØDEPARTEMENTET
Postboks 8013 DEP
0030 OSLO

Høringssvar til Kulturmiljøutvalgets utredning NOU 2025: 3 Ny kulturmiljølov fra Nasjonalbiblioteket

Nasjonalbiblioteket ønsker ved dette brevet å komme med høringssvar til Klima- og miljødepartementet på Kulturmiljølovutvalgets utredning NOU 2025:3 Ny kulturminnelov. Nasjonalbiblioteket er svært positive til at innførsel, utførsel og tilbakelevering av kulturgjenstander blir skilt ut i en egen lov. I det følgende vil vi kommentere de delene av utredningen og lovforslaget vi anser som relevant for Nasjonalbiblioteket.

1. Løse kulturminner

1.1. Definisjon

Nasjonalbiblioteket er positive til at utvalget foreslår å tydeliggjøre hva som må defineres som et «laust kulturminne» i den nye loven, og som dermed er omfattet av «føresegna om lause kulturminner». Vi er enige med utvalget om at begrepet «gjenstand» er et bedre ordvalg enn begrepet «ting». Nasjonalbiblioteket mener at det vil være pedagogisk med en ikke-uttømmende opplisting som eksemplifiserer hvilke gjenstander som vil være å anse som et løst kulturminne. Den foreslåtte ordlyden i § 4 litra d) «kulturminne som er gjenstandar, til dømes smykke, myntar, reiskapar, våpen eller ting med innskrifter eller bilete» gir derimot ikke et tilstrekkelig klart bilde på hvilke gjenstander som kan kategoriseres som et løst kulturminne. Til dette er eksemplifiseringen for kort. Dersom ordlyden blir stående slik utvalget har foreslått er Nasjonalbiblioteket redd for at kan fremstå begrensende.

Forskrift om utførsel og innførsel av kulturgjenstander (forskrift om handel med kulturgjenstander) § 2 inneholder en egen definisjon av hva som må anses som et løst kulturminne. Etter Nasjonalbibliotekets syn er denne definisjonen mer treffende for hva som er å anse som en kulturgjenstand. Selv om utvalget har foreslått at innførsel, utførsel og tilbakelevering av kulturgjenstander blir regulert i en egen lov, ber Nasjonalbiblioteket likevel om at Klima- og miljødepartementet reflekterer rundt koblingen mellom definisjonene av løse kulturminner i ny kulturmiljølov, og ny lov om handel med kulturgjenstander med underliggende forskrifter. Nasjonalbiblioteket mener det er viktig at det foreligger koherens mellom ordlydene i de ulike definisjonsbestemmelsene.

1.2.Fredningsgrense

Ved funn av løse kulturminner vil gjenstander av en viss alder automatisk anses som statens eiendom jf. kulturminnelova § 12 første ledd. Med et par unntak gjelder dette kulturgjenstander eldre enn 1597 jf. litra a. Et argument for denne fredningsgrensa «var at det vart fleire skriftlege kjelder etter 1537» jf. NOU 2025:3 s. 216. Nasjonalbiblioteket vil understreke at slike skriftlige kilder også kan være kulturminner og kulturgjenstander i seg selv. Nasjonalbiblioteket mener dette bør reflekteres i lovverket.

Skriftlig kildemateriale, som norrøne og latinske middelaldermanuskripter, vil også kunne være *norske* kulturminner selv med utenlandsk opphav. I tillegg vil eldre manuskripter kunne ha en fysisk materialitet som har sin egen kulturhistoriske verdi i seg selv. De kan f.eks. være bundet inn lokalt og/eller bestå av særegne materialer som selskinn.

Nasjonalbiblioteket mener at dagens kulturminnelov § 12 har et for stort fokus på eierskapet til løse kulturminner som kommer for dagen. Dette er i stor grad videreført i foreslåtte kulturmiljølov § 33. Nasjonalbiblioteket mener fokuset på alderstidsbestemmelsene kan gi inntrykk av at yngre kulturgjenstander ikke er like bevaringsverdige, noe som ikke er riktig. Alderen til den enkelte kulturgjenstand har ingenting å si for viktighetene av gjenstandens kulturhistoriske verdi. Det er viktig å få presisert at kulturhistoriske gjenstander både i og utenfor statlig eie er like bevaringsverdige uavhengig av alder.

I forskrift om handel med kulturgjenstander § 2 litra a presiseres det at kulturgjenstander kan være «materiale, uten hensyn til alder» som oppfyller et av tre vilkår: (1) «spesiell betydning for Norges kunst, kultur og historie», (2) «spesiell betydning for virksomheter og hendelser av nasjonal betydning» eller (3) «vedrører fremstående eller sentrale personers liv». Nasjonalbiblioteket ønsker å påpeke at også mer moderne materialtyper som audiovisuelt materiale vil kunne anses som en kulturgjenstand etter denne bestemmelsen. Dette mener vi bør reflekteres i ny kulturmiljølov.

1.3.Skade og vedlikehold

Utvalget foreslår i ny § 35 at det presiseres hvilke løse kulturminner man har plikt til ikke å skade. Dette støtter Nasjonalbiblioteket. Etter Nasjonalbibliotekets syn må dette gjelde alle bevaringsverdige kulturminner, uavhengig av alder. Det er også rimelig at forbudet må gjelde offentlig styresmakter og private aktører, samt omfatte aktive og passive handlinger der passiviteten er svært uaktsom. Videre mener Nasjonalbiblioteket det er rimelig at det stilles en alminnelig vedlikeholdsplikt i loven. En slik plikt kan være bidragsytende til at viktige kulturminner overlates til aktører som er bedre egnet til å ta vare på dem. Dette vil så gjøre kulturgjenstanden tilgjengelig allmennheten, og for forskning og dokumentasjon.

1.4.Forvaltningsansvar

Når det gjelder hvem som har forvaltningsansvaret for løse kulturminner, stiller Nasjonalbiblioteket seg undrene til hvorfor dette i hovedsak legges på forvaltningsmuseet. Nasjonalbiblioteket vil påpeke at det foreligger en rekke statlige og kommunale institusjoner, med en særegen spisskompetanse på ulike materialtyper som vil ha en stor interesse av å kunne få forvaltningsansvaret for ulike kategorier av kulturgjenstander. Nasjonalbiblioteket er vedtaksinstitusjon for saker om trykte tekster og kart, manuskripter, lyd- og filmarkiv jf. forskrift om handel med kulturminner § 6 litra c. Dette fordi vi har en særegen kompetanse og kunnskap om disse materialtypene. Vi mener derfor det vil være naturlig at forvaltningsansvaret for disse kategoriene av kulturgjenstander legges til Nasjonalbiblioteket.

2. Ekspropriasjon og forkjøpsrett

2.1. Egen bestemmelse

Nasjonalbiblioteket er glade for at utvalget foreslår å videreføre bestemmelser om ekspropriasjon og forkjøpsrett. Videre mener vi det er praktisk at dette er skilt ut i en egen bestemmelse.

2.2. Ekspropriasjon

Nasjonalbiblioteket ønsker å påpeke at etter dagens regelverk, og etter ordlyden som er foreslått i § 54, fremstår det uklart hvordan institusjoner som har interesse i at staten eksproprierer kulturgjenstander skal gå frem for å få dette gjennomført. Det kan godt tenkes at ekspropriasjon noen ganger vil kreve en rask og aktiv handling fordi det kan være en overhengende fare for at kulturgjenstanden kan bli skadet eller gå tapt. Det er derfor viktig at det foreligger en klar prosedyre for hvordan statlige institusjoner kan ta initiativ til at ekspropriasjon blir gjennomført.

Som påpekt over mener Nasjonalbiblioteket at kulturgjenstandens alder blir ilagt for mye vekt i dagens regelverk. Det er ikke slik at bare fordi kulturgjenstanden er av en viss alder, så er den mer bevaringsverdig enn yngre kulturgjenstander. Ekspropriasjon er en svært inngripende handling som «må oppfylle menneskerettslege og konstitusjonelle krav til at ulempa med inngrepet for eigaren må stå i rimeleg høve til nytten for samfunnet» jf. NOU 2025:3 s. 401. Nasjonalbiblioteket mener derfor det ikke er nødvendig å stille strengere krav for å kunne ekspropriere kulturgjenstander yngre enn alderstidsbestemmelsene. Vi mener terskelen for å ekspropriere er streng nok, og at en høyere terskel for yngre kulturgjenstander kan få uheldige følger.

Etter dagens kulturminnelov § 12 tredje ledd kan løse kulturminner eksproprieres dersom «gjenstanden bør være i offentlig eie ut fra *nasjonale* kulturminnehensyn». Det skal derfor svært mye til for å ekspropriere utenlandske kulturminner. For at dette skal være mulig må de antagelig være skapt av nordmenn, funnet i utlandet, eller ha verdi av overnasjonal art. Det vil i de aller fleste tilfeller ikke foreligge grunnlag for å ekspropriere gjenstander av utenlandsk opprinnelse. Dette mener Nasjonalbiblioteket er uheldig i forhold til våre folkerettslige forpliktelser.

Utenlandske kulturgjenstander kan være av svært stor betydning for opprinnelseslandet, for urfolk eller nasjonale minoritetsgrupper uten egen nasjonalstat. Ekspropriasjon av utenlandske kulturgjenstander vil kunne gjøre viktige kulturminner tilgjengelige for disse ved at de da kan tilgjengeliggjøres på norske museer og/eller lånes ut. For svært gamle gjenstander vil det også kunne være vanskelig å avdekke hva som er opprinnelseslandet. Dette vil umuliggjøre tilbakeføring etter folkeretten. For at beslagleggelse etter straffeloven § 69 første ledd litra b skal være aktuelt, må det påvises at gjenstanden i sin tid var ulovlig innført til Norge. Dette kan være krevende å bevise. En ekspropriasjonshjemmel for utenlandske kulturgjenstander, der eier har krav på erstatning, vil bedre ivareta Norges folkerettslige forpliktelser om å hindre og tilbakelevere stjålne og ulovlig utførte kulturgjenstander. Nasjonalbiblioteket ber derfor om at departementet vurderer hjemmel for ekspropriasjon av utenlandske kulturgjenstander.

2.3. Forkjøpsrett

Nasjonalbiblioteket er enig i at selv om forkjøpsrett ved auksjon ikke har vært utløst før, er det en nyttig hjemmel å ha. I likhet med ekspropriasjon, står det ikke helt klart for oss hvordan statlige, fylkeskommunale og kommunale institusjoner skal gå frem for å tre inn i høyeste bud under en auksjon. Lite kunnskap om hjemmelen kan være årsaken til at den aldri har blitt påberopt. Som det fremkommer av lovforslaget, må inntreden i høyeste bud

skje «innan tre veker», altså innen relativt kort tid. Det bør derfor etableres klare rutiner for hvordan de ulike institusjonene skal kunne tre inn i høyeste bud.

Videre mener Nasjonalbiblioteket at det bør avklares på forhånd hvilke institusjoner som skal ha fortrinnsrett til ulike kategoriene av kulturgjenstander, dersom det er flere statlige institusjoner som ønsker gjenstanden til sin samling. Nasjonalbiblioteket foreslår at på statlig nivå bør vedtaksinstitusjonene for eksporttillatelse etter forskrift om handel med kulturgjenstander § 6 ha fortrinnsrett for de kategoriene av kulturgjenstander de fatter vedtak for.

3. Egen lov om innførsel, utførsel og tilbakelevering av kulturgjenstander

Nasjonalbiblioteket er, som tidligere nevnt, svært positive til at innførsel, utførsel og tilbakelevering av kulturgjenstander blir regulert i en egen lov. Nasjonalbiblioteket har lenge ønsket et klarere regelverk som er mer forutberegnelig for både søkere og vedtaksinstitusjoner. Dette mener vi vil bli best ivaretatt med en egen lov. I det følgende har vi noen innspill på hvordan et fremtidig regelverk kan og bør være klarere enn dagens regelverk.

3.1. Fastslå at utenlandske kulturminner er søknadspliktig

3.1.1. Naturlig språklig forståelse

Det første Nasjonalbiblioteket ønsker å trekke frem er at etter dagens regelverk fremstår det ikke helt klart om utenlandske kulturminner i det hele tatt *er* søknadspliktig. Ordlyden i gjeldende kulturminnelov § 23 første ledd sier at «[k]unst eller kulturmateriale som har stor betydning for bevaring, forskning eller formidling av kulturarv, kunst og historie i Norge, må ikke føres ut av landet uten tillatelse fra rette myndighet».

Ved første øyekast kan det synes at det ikke vil være nødvendig å omsøke eksport av utenlandske kulturminner da slike kulturgjenstander ikke vil ha stor betydning for bevaring, forskning eller formidling av kulturarv, kunst og historie *i Norge*. Denne tolkningsforståelsen er derimot for streng, jf. [Professor Alf Petter Høgbergs betenkning om utførsel av importerte kulturgjenstander 7. oktober 2020](#). Det finnes ikke støtte for en slik tolkning i forarbeidene, og tolkningen er heller ikke i tråd med Norges folkerettslige forpliktelser. Man er derfor nødt til å gå til øvre rettskilder for å avgjøre om det er nødvendig å søke eksporttillatelse for utenlandske kulturgjenstander.

3.1.2. Syntaktisk flertydighet

Bestemmelsen i kulturminneloven § 23 første ledd inneholder, ifølge professor Alf Petter Høgberg, en syntaktisk flertydighet. Grammatisk kan ordlyden tolkes på flere ulike måter. Det er ikke klart om begrepet «i Norge» peker kun tilbake på uttrykket «historie», eller om det peker tilbake på hele oppramsingen av «kulturarv, kunst og historie». Det kan også peke tilbake på angivelsen av aktiviteter som eventuell er av stor betydning: «bevaring, forsikring eller formidling», eller det kan peke på både aktivitet og gjenstandene i utvidet forstand for aktiviteten.

Ordlyden i seg selv gir ikke tilstrekkelig veiledning for hvilket tolkningsalternativ som er korrekt. Man er derfor nødt til å se til de øvrige rettskildene for hvordan bestemmelsen må tolkes.

Kulturminneloven § 23 andre ledd sier at Departementet kan forskriftsfeste «nærmere regler om hvilke gjenstander som omfattes av utførselsforbudet i første ledd». Heller ikke denne

delen sier noe om hvilken grad tilknytningskravet kan presiseres eller fravikes for importerte gjenstander.

3.1.3. Hva sier forarbeidene

Dagens bestemmelse fikk sin ordlyd ved endringslov av 23. september 2008. Den forrige ordlyden inneholdt en oppramsing i bokstav a til f om hvilke kulturminner som ikke måtte føres ut av landet uten tillatelse fra departementet. Med unntak av bokstav d, inneholdt ikke den gamle ordlyden noe krav om at kulturminnet måtte ha tilknytning til Norge. Denne ordlyden ble gitt ved endringslov av 1. januar 2001. I forarbeidene til denne lovendringen ble det eksplisitt nevnt at både norsk og utenlandsk materiale, eldre enn 50 år, er omfattet av utførselsforbudet, jf. Ot.prp. nr. 50 (1998-1999) s. 28 flg..

I 2007 opprettet Departementet en arbeidsgruppe som skulle vurdere endringer i kulturminneloven om utførsel av kulturgjenstander: «Formålet med nedsettelsen av arbeidsgruppen var å finne frem til en mer hensiktsmessig definisjon av hva som regnes som kulturgjenstander, der man på den ene siden tar hensyn til behovet for å dokumentere utførsel av gjenstander av betydning for Norges kulturarv og på den andre side hensynet til å lage gjennomførbare regler», jf. Ot.prp. nr. 49 (2007-2008) s. 4.

Resultatet av arbeidet var et forslag om «en mer generell formulering i lovens bestemmelse slik at fremtidige justeringer eller endringer i omgang av utførselsforbudet i større grad kan håndteres gjennom endringer i av forskrift», jf. Ot.prp. nr. 49 (2007-2008) s. 4. Forslaget fra arbeidsgruppen ble fulgt opp og resulterte i dagens generelle regel i første ledd, med påfølgende presisering av at departementet har full kompetanse til å angi i forskrift hva som er søknadspliktige kulturgjenstander i kulturminneloven § 23 andre ledd.

Gjennom UNIDTROT-konvensjonen om stjalne eller ulovlig utførte kulturgjenstander, UNESCO-konvensjonen om tiltak for å forby og hindre ulovlig import og eksport av kulturgjenstander og ulovlig overføring av eiendomsrett til kulturgjenstander og vedlegg II XXVIII (Kulturgjenstander) til EØS-avtalen har Norge forpliktet seg til å implementere regler om organisering av arbeidet med å verne om tiltak for å forby og hindre ulovlig import og eksport av kulturgjenstander.

Om reguleringen av utførsel av gjenstander importert til Norge i nyere tid, uttalte arbeidsgruppen følgende:

«Det skjer en betydelig import av kunst og kulturmateriale til Norge. Arbeidsgruppen ser ikke at det er behov for å kreve særskilt utførselstillatelse for slikt materiale så fremt det kan dokumenteres at materialet er importert etter år 1950. Men for å hindre at Norge skal være et attraktivt transittland for ulovlig handel med kulturgods, bør det kreves eksporttillatelse også for slikt materiale såfremt det ikke kan dokumenteres ved utførselen at materialet i sin tid var lovlig eksportert fra opprinnelandet.»

Arbeidsgruppens utredning ble lagt til grunn for det videre lovarbeidet jf. Ot.prp. nr. 49 (2007-2008). Det er dermed naturlig å anta at lovgiver forutsatte at det bør kreves eksporttillatelse også for utenlandsk materiale fra 2008. Som allerede fastslått inneholdt ikke den tidligere bestemmelsen et eksplisitt tilknytningskrav. Formålet med å endre regelverket var å begrense retten til å utføre kulturgjenstander av landet, ikke å gjøre det enklere i forhold til tidligere regelverk. Det vil derfor være svært unaturlig å legge til grunn en streng tolkningsforståelse som tilsier at materiale må ha en beviselig tilknytning til Norge.

3.1.4. Presiserende tolkning i tråd med folkerettslige forpliktelser

Presumpsjonsprinsippet om at norsk rett antas å være i overensstemmelse med folkeretten tilsier at vi må legge til grunn det tolkningsalternativet som best ivaretar Norges

internasjonale forpliktelse om å forebygge og begrense omsetningen av ulovlige utførte kulturgjenstander. Begrepet «i Norge» må derfor tolkes slik at det kun peker tilbake på hvor angivelsen av aktiviteter som kan være av stor betydning finner sted; «bevaring, forskning og formidling». Denne konklusjonen kom Professor Alf Petter Høgberg til i sin betenkning til Kulturdepartementet 7. oktober 2020.

Det er derfor ingen tvil om at departementet kan foreta en nærmere presisering av hvilke kulturminner som til enhver tid vil være søknadspliktig i kulturminneforskriften jf. kulturminneloven § 23 andre ledd. Dette omfatter også materiale av utenlandsk opprinnelse.

Denne forståelsen må anses som en presiserende tolkning av kulturminneloven § 23 første ledd. Myndighetene har derfor et tilstrekkelig «grunnlag i lov» til å gjøre et «inngrep overfor den enkelte» når det kommer til å sette et utførselsforbud for utenlandsk materiale i henhold til Grunnloven § 113.

Nasjonalbiblioteket ber derfor om at det utformes en klarere og tydeligere bestemmelser i den nye loven. Regelverket vil ha direkte konsekvens for forvaltningen av kulturminner i privat og offentlig eie. Det er derfor svært uheldig om regelverket er så uklart at det er strengt nødvendig å foreta en tung juridisk tolkning av øvrige rettskilder for å få klarhet i rettsregelen. Forutberegnelighet er et viktig prinsipp i forvaltningsretten. Regelverket må derfor være tilstrekkelig klart slik at ikke-jurister kan forutse sin rettsstilling i møtet med regelverket.

4. Beslagleggelse

Nasjonalbiblioteket ber om at Departementet vurderer om det kan gis en egen hjemmel for beslagleggelse av kulturgjenstander som er ulovlig innført til Norge i den nye loven om innførsel, utførsel og tilbakelevering av kulturgjenstander. I dag er dette regulert i straffeloven § 69 første ledd litra b. Nasjonalbiblioteket mener dette vil gi et klarere og mer forutberegnelig regelverk der alle aktuelle bestemmelser er samlet i en og samme lov. Det viser at Norge tar sine folkerettslige forpliktelser på alvor når det gjelder å forhindre ulovlig handel med kulturgjenstander, samt sørge for at stjålne kulturgjenstander blir tilbakeført. Videre tydeliggjør det overfor borgerne hvilke virkemidler staten kan ta i bruk dersom man skulle komme over ulovlig eller stjålne kulturgjenstander i riket. Det er viktig at Norge ikke blir et attraktivt transitland for handel med ulovlig eller stjålne kulturgjenstander jf. Ot. prp. nr.49 (2007–2008).

Med hilsen
Hege Stensrud Høsøien
Avdelingsdirektør Fag og forskning

Valentina Lilloe
Juridisk seniorrådgiver

Dokumentet er signert elektronisk og har derfor ikke håndskrevne signaturer.