



Vår saksbehandler
Udir Carsten Rapp, tlf 510 4743

Vår dato
2009-12-09

Vår referanse
2009/000639-003/ETJ/ 430

Tidligere dato
2009-11-04

Tidligere referanse
2009/013868-014/FORSVARET/ 43

Til
Forsvarsdepartementet
Postboks 8126 Dep
0032 OSLO

FORSVARSDEPARTEMENTET	
SAKNR. 07/0095-87	Kopi til
14 DES 2009	Forsvarsstaben Nasjonal sikkerhetsmyndighet
ARKBET:	353 - smp
KASSERES 5 ÅR	
KASSERES 30 ÅR	
BEVARES	

Høringsuttalelse - forslag til forskrift om objektsikkerhet og endringer i forskrift om sikkerhetsadministrasjon

1 Bakgrunn

Etterretningstjenesten (E-tjenesten) viser til skriv fra Forsvarsdepartementet om høring av forslag til forskrift om objektsikkerhet. Denne høringsuttalelsen omfatter vurderinger fra E-tjenesten, samt fra Forsvarets militærgeografiske tjeneste (FMGT) og Forsvarets skole i sikkerhets- og etterretningstjeneste (FSES) som begge er underlagt Sjef E-tjenesten.

2 Hovedinntrykk

E-tjenesten anser at forslaget til forskrift om objektsikkerhet og endringer i forskrift om sikkerhetsadministrasjon, i stor grad gir nødvendige hjemler og pålegg om objektsikkerhet. Forslagene vurderes å utfylle lovens bestemmelser på en god måte.

E-tjenesten har innvendinger til enkelte deler av forslaget til forskrift om objektsikkerhet og vil i det følgende redegjøre nærmere for det.

3 Forhold som det savnes nærmere omtale av

3.1 Forholdet til nøkkelpunkt direktivet

E-tjenesten savner en nærmere omtale i høringsdokumentene av konsekvensene forskriften (og lovbestemmelsene) vil få for Forsvarssjefens nøkkelpunkt direktiv. Det er mange objekter omfattet av nøkkelpunkt direktivet som også vil omfattes av de nye reglene om objektsikkerhet i og i medhold av sikkerhetsloven. Som objekter er det av vesentlig interesse å vite om man skal forholde seg til to ulike objektsikkerhetssystemer i fremtiden eller bare ett. Det fremgår ikke av forarbeidene hvorvidt forskriften (sammen med lovbestemmelsene) om objektsikkerhet er ment å erstatte nøkkelpunkt direktivet, om forholdet mellom disse to regelverkene er uavhengig av hverandre eller om det skal være opp til Forsvaret å vurdere nøkkelpunkt direktivets videre anvendelse og innretning.

3.2 Virkeområdet i krise og krig

Det fremgår ikke i høringsdokumentene om reglene er ment å gjelde kun i fred, eller også i krise eller krig. Heller ikke i forarbeidene til de nye lovbestemmelsene om objektsikkerhet fremgår dette. I Ot prp nr 49 (1996-1997) kap 6 siste avsnitt fremgår det at sikkerhetsloven generelt er

Postadresse
Pb 193 Alnabru
bedriftssenter
0614 Oslo

Besøksadresse
Lutvannsvn 60
Oslo

Sivil telefon/telefaks
23094000

Militær telefon/telefaks
510 4000

Epost/ Internett
Post.etterretningstjenesten@
mil.no
www.forsvaret.no

Vedlegg
0

Organisasjonsnummer
NO 974 7892 21 MVA

ment å gjelde kun under "normale fredsforhold". Videre at det ved krise og krig kan fremmes eventuelle tilpasninger til Stortinget "eller skje med hjemmel i beredskapslovgivningens fullmakter".

Det er imidlertid ikke klart for E-tjenesten om de nye bestemmelsene om objektsikkerhet er ment å ha samme status, eller om bestemmelsene i større grad enn loven for øvrig er ment å gjelde i krise og krig. Bestemmelser om objektsikkerhet vil i sin natur få stor betydning ved kriser og muligens også krig. På den annen side har E-tjenesten inntrykk av at tiltakene det legges opp til, er av slik art at det er forebygging i forkant som er det sentrale, og ikke respons som ledd i krisehåndtering. E-tjenesten mener dette temaet med fordel kunne vært utdypet i høringsdokumentene til både lovbestemmelsene og forskriften om objektsikkerhet.

3.3 Sikringsstyrker

E-tjenesten viser til forskriftutkastets § 3-5 om at den enkelte objekteier skal tilrettelegge for bruk av sikringsstyrker. E-tjenesten har merket seg at det i forarbeidene ikke er noen annen omtale av politiets eller Forsvarets rolle mht sikringsstyrker, annet enn at det kan være behov for slik sikring. Det fremgår f eks ikke om politiet eller Forsvaret *plikter* å sikre skjermingsverdige objekter med sikringsstyrker, hos hvem beslutningen ligger og det rettslige grunnlaget (f eks politiloven eller beredskapsloven). Nevnte forhold er imidlertid så nært knyttet til objekteiers tilrettelegging for sikringsstyrker, at det burde vært omtalt nærmere i forarbeidene og gjerne henvist til i denne paragrafen.

3.4 Skjerming av geografisk informasjon

I forskriftutkastets § 3-2 er det nedfelt at objekteier skal beskytte objektet mot informasjonsinnhenting fra etterretningsaktivitet, herunder sikkerhetsgradere skjermingsverdig informasjon om objektet. Samtidig er det ingen regler for skjerming av geografisk informasjon om objektene som kan innhentes utenfor objekteiers kontroll. E-tjenesten er kjent med at slik informasjon i stor grad benyttes til å planlegge militære operasjoner, sabotasjeaksjoner eller terrorhandlinger mot konkrete mål. Det er ikke slik at all denne informasjonen uansett er tilgjengelig for en aktør gjennom f eks åpne tjenester på Internett. Denne typen geografisk informasjon må det være en ordening sentralt for å håndtere og sikre. Det er naturlig at det er NSM som ivaretar slike oppgaver, jf dagens system med luffoto- og kartkontroll.

E-tjenesten er bekymret for hjemmelssituasjonen for å kunne regulere og kontrollere luffotografering, karttjenester, grafiske profiler og annen geografisk informasjon om et sensitivt område/terreng (også under vann). E-tjenesten registrerer at det i NOU 2003:18 "Rikets sikkerhet" pkt 7.4.2 ble foreslått en videreføring av hjemmelen for dette i sikkerhetsloven, som et resultat av forslaget om å oppheve lov om forsvarshemmeligheter der hjemmelen tidligere har vært. I Ot prp nr 8 (2007-2008) pkt 7.13.3 ble imidlertid forslaget avvist, med den begrunnelse at slike områder ikke faller inn under legaldefinisjonen av objekt. Det er kun hjemmelen for å fastsette forbudte områder som der foreslås videreført i det senere skal foreslås som ny § 18 i sikkerhetsloven. Når det gjelder forbudte områder i luftrommet vises det videre til at det allerede er gitt hjemmel for dette i luffartsloven.

E-tjenesten har merket seg at det i Ot prp nr 8 (2007-2008) om forbudte områder kun er fokusert på forbudet mot å bevege seg i et område. Behovet for å regulere f eks fotografering fra luften og angivelse av detaljer i kart for områder der skjermingsverdige objekter befinner seg, synes å være oversett. Også behovet for å skjerme bestemte sjøområder mot informasjonsinnhenting ved hjelp av ulike instrumenter synes å være oversett. Slik E-tjenesten forstår det, er situasjonen nå den, at lov om forsvarshemmeligheter er vedtatt opphevet (men vedtaket har ikke trådd i kraft ennå), samtidig som at det ikke er foreslått noen konkret bestemmelse i sikkerhetsloven for å videreføre hjemmelen nevnt over. Dette er en meget uheldig situasjon.

For å oppnå en helhetlig regulering bør en lovhjemmel for regulering av geografisk informasjon som nevnt over komme på plass, spesielt mht innhenting og videre bruk av informasjonen. Som en konsekvens av det, vil det så kunne tas inn en bestemmelse i forskriften om at objekteiere kan eller skal foreslå eller melde inn til NSM klassifiserte objekter der geografisk informasjon bør skjermes (f eks i et nytt ledd i § 3-2).

Forskriften må også sees i sammenheng med implementeringen av EUs Inspire-direktiv og EPCIP-direktiv art 9, som omhandler geografisk informasjon, herunder arbeidet med en geodatalov eller lignende.

Det er altså viktig at bestemmelsene om objektsikkerhet i eller i medhold av sikkerhetsloven sees i sammenheng med både opphevelsen av lov om forsvarshemmeligheter og utviklingen av en geodatalov eller lignende. Hvis ikke kan det føre til utilsiktede kompromitteringer av geografisk informasjon om skjermingsverdige objekter, herunder bestemte områder. En del av informasjonen er av en slik art at hvis det først skjer en offentliggjøring eller kompromittering, vil det ikke være noen vei tilbake og skaden bli uopprettelig.

4 Klageordning for klassifiseringsvedtak

Departementet ber i høringsdokumentene blant annet om kommentarer til om det bør innføres en klageordning på vedtak om klassifisering av objekter, begrunnet i at et slikt vedtak kan ha store følger for objekteier. E-tjenesten har ikke innvendinger til departementets forståelse om at en objektklassifisering ikke er et enkeltvedtak.

E-tjenestens oppfatning er at det bryter med alminnelige forvaltningsprinsipper dersom statlige virksomheter skal gis slik klageadgang. Statlige virksomheter er underlagt organisasjons- og instruksjonsmyndighet i linjen, blir tildelt budsjett, gjennomfører styringsdialog og rapporterer oppad i linjen. Det er fullt mulig for statlige virksomheter å ta opp eventuell uenighet om klassifisering med overordnede organer, om nødvendig med vedkommende fagdepartement, uten at det foreligger en formell klageadgang. En klageordning kan snarere avgrense en statlig virksomhets mulighet til å ta opp uenighet om klassifisering, da det fort kan bli den eneste aksepterte kanal for formidling av slik uenighet.

Et annet forhold er at dersom en statlig objekteiers innsigelser ikke blir tatt til følge, kan det ikke sies å utgjøre et overgrep eller utløse rettssikkerhetsmessige problemstillinger. Saken stiller seg annerledes for private virksomheter. For private rettssubjekter må pålegg fra staten skje innen rammen av grunnleggende krav til rettssikkerhet. Forvaltningsloven og ulovfestede forvaltningsrettslige prinsipper gjelder av denne grunn i hovedsak forholdet mellom staten og private rettssubjekter. E-tjenesten har forståelse for at private rettssubjekter kan oppleve et klassifiseringsvedtak som så inngripende at de vil ønske en formalisert klageordning, der et minimum av rettigheter er nedfelt.

5 Kommentarer til enkelte bestemmelser

5.1 Forskriftens § 3-3

E-tjenesten forstår den sikkerhetsmessige gevinsten ved en regel om at NSM kan bestemme at et objekt skal tilknyttes et sentralt varslingsystem for IKT-infrastruktur. Vi tror også mange objekteiere vil finne en slik tilknytning nyttig for egen virksomhet. Vi stiller imidlertid spørsmål ved om den foreslåtte bestemmelsen på dette nivået er et tilstrekkelig hjemmelsgrunnlag til å kunne pålegge private virksomheter en slik plikt. En slik tilknytning kan, i hvert fall i teorien, gi NSM innsyn i virksomhetens interne forhold og informasjon som ikke bare omfatter forhold og informasjon som er relevant etter sikkerhetsloven. Det kan også bli et kostbart pålegg for virksomheten. E-tjenesten mener det kan stilles spørsmål ved om ikke denne bestemmelsen i stedet må eller bør gis på lovs nivå, jf til sammenligning bestemmelsene om monitoring, inntrengingstesting og tekniske sikkerhetsundersøkelser i sikkerhetsloven §§ 15 og 16.

At NSM skal samrå seg med virksomheten og vedkommende departement, er ikke i seg selv avgjørende for hjemmelsspørsmålet, da NSM i prinsippet kan bestemme dette i strid med hva virksomheten eller departementet måtte mene.

Dette er den eneste bestemmelsen i forskriften der NSM er gitt eksplisitt myndighet til å bestemme et konkret tiltak overfor objekteier som for enkelte kan oppleves som inngripende. E-

tjenesten vil derfor be departementet være særlig oppmerksom på hjemmelsspørsmålet og om det her bør innføres en lignende klageadgang som er vurdert for klassifiseringsvedtak.

5.2 Forskriftens § 5-2

E-tjenesten viser til forslaget om overgangsregler i forskriftsutkastets § 5-2 andre ledd.

E-tjenesten har flere objekter som vil omfattes av reglene om objektsikkerhet. Det kan bli et omfattende arbeid med flere prosesser som må gjennomføres suksessivt, før alle tiltakene er implementert. Et forprosjekt med blant annet en tilfredsstillende risiko- og sårbarhetsanalyse for samtlige objekter tar noe tid å gjennomføre, og er en modningsprosess. Kostnadsnivået for tiltakene gjør at implementeringen må planlegges over lengre tid. Budsjettbehov må meldes inn ett år i forveien eller fordeles over flere budsjettår. Også anbudsfasen kan bli tidkrevende. Selv ved et vellykket arbeid uten nevneverdig tap av tid, kan det altså lett ta mer enn to-tre år å gjennomføre alle tiltakene.

E-tjenesten foreslår på denne bakgrunn at fristen i andre ledd endres til tre år, med mulighet for forlengelse etter dispensasjon i ytterligere ett år, alternativt at det kan gis dispensasjon i inntil to år fremfor ett år.



Arne Karstad (e f)

Assisterende direktør

Assisterende sjef Etterretningstjenesten
