



DET KONGELIGE
SAMFERDSELSDEPARTEMENTET

FORSVARSDEPARTEMENTET	
SAKNR 07/00915-84	
14 DES 2009	
ARKBET: 353 - Spmp	
KASSERES 5 ÅR	
KASSERES 30 ÅR	
BEVARES	

Forsvarsdepartementet

Postboks 8126 Dep
0032 OSLO

Deres ref
2007/00915-51/FD I 4/BOE

Vår ref
09/2844- LFS

Dato
10.12.2009

Forskrift om objektsikkerhet - Høringsuttalelse

Vi viser til brev av 14. oktober 2009 vedlagt forslag til forskrift om objektsikkerhet (objektsikkerhetsforskriften), samt forslag til endringer i forskrift av 29. juni 2001 nr. 723 om sikkerhetsadministrasjon. Vi viser også til telefonsamtale med deres saksbehandler Bjørn Ove Engelstad angående utsetting av høringsfristen til 11. desember 2009.

Samferdselsdepartementet (SD) bemerker innledningsvis at flere aksjeselskap innenfor samferdselssektoren gjennom særskilt vedtak er underlagt sikkerhetsloven. Dette gjelder Telenor, Ventelo (tidligere BaneTele), Posten, NSB, Flytoget, Cargo-Net og ROM-Eiendom, men uten at disse er hørt særskilt. SD har bedt Post- og teletilsynet, som adressert høringsinstans, om å innhente synspunkter fra Telenor, Ventelo og Posten. Jernbaneverket har hørt de aksjeselskapene innen jernbanesektoren, jf. omtale i brev av 7. desember 2009 fra Jernbaneverket til FD.

Innledende merknader

SD ønsker innledningsvis å trekke frem ett par mer prinsipielle spørsmål, som også omtales i våre generelle merknader, men som departementet mener det er viktig at FD vurderer nærmere før slutføring av forskriften.

Departementene har det konstitusjonelle ansvar for egen sektor. SD plikter da også etter bestemmelsene i sikkerhetsloven å utøve forebyggende sikkerhetstjeneste. Det vil si planlegge, tiltrettelegge, gjennomføre og kontrollere forebyggende sikkerhetstiltak som søker å fjerne eller redusere risiko som følge av sikkerhetstruende virksomhet. SD følger sine forpliktelser i sikkerhetsloven gjennom den ordinære styringsdialogen. I utkast til objektsikkerhetsforskrift gis NSM, slik vi tolker det, myndighet til å overprøve

departementenes vurdering ved utpeking av skjermingsverdige objekter i egen sektor. Departementet mener det er prinsipielt problematisk at skjønnsmessige avgjørelser som forutsetter sektorkunnskap og som er fattet av et departement skal kunne overprøves av et annet sideordnet departement.

Det er ingen uttrykkelige bestemmelser i forskriften om adgangen til delegering. Det er heller ikke omtalt i forarbeidene, men det synes å forutsettes at departementet selv utfører denne oppgaven. SD mener det enkelte departement, som den som kjenner sin sektor best, bør ha fleksibilitet til å løse disse oppgavene på en måte som er tilpasset den enkelte sektor. I mange tilfeller er det ikke gitt at det er mest hensiktsmessig at departementet selv utfører denne oppgaven. Vi mener derfor departementet bør ha mulighet til å delegerer denne oppgaven. Risikovurderingen, som vil være sentral i utpekingen av skjermingsverdige objekter, vil det i mange tilfeller være våre underliggende etater og tilsyn som har størst forutsetning for å gjennomføre. Departementet vil uansett ha ansvar for å sikre at det er en helhetlig tilnærming og lik praksis innen sektoren gjennom oppfølging av eventuelle delegeringer. Vi mener det derfor bør tas inn en bestemmelse som uttrykkelig gir departementet adgang til å delegerer denne oppgaven.

Som nærmere omtalt under merknadene til utkastet § 2-1 nedenfor, mener vi eiere av objekter i private virksomheter som er underlagt sikkerhetsloven ved særskilt vedtak, bør ha en klagerett på beslutning om å utpeke objekt i deres eie som skjermingsverdige.

Med en uttrykkelig adgang til delegering som nevnt over bør det være departementet som er klageinstans der underliggende etat eller tilsyn har fattet slik beslutning i første instans.

I tilfeller der departementet i første instans har fattet slik beslutning, mener vi som nevnt over det er prinsipielt problematisk om andre departement skal være klageinstans. Vi mener derfor det ikke er naturlig at verken Justisdepartementet eller FD er klageorgan. I utgangspunktet bør klager behandles som andre klager på departementenes vedtak; gjennom klage til statsråd.

NSM har som oppgave å koordinere de forebyggende sikkerhetstiltak og kontrollere sikkerhetstilstanden (deriblant føre tilsyn). Slik vi leser FDs forslag til forskrift og endringer, legges det opp til at våre sektortilsyn innen luft, post, tele og bane skal føre tilsyn med etterlevelsen av objektsikkerhetsregelverket i egen sektor, det vil i praksis si forvalte sikkerhetsloven. Etter vårt syn vil det ikke være formålstjenlig å bygge opp parallelle fagmiljøer i alle tilsynsorganene med kompetanse på objektsikkerhet. NSM innehar allerede denne kompetansen og antall objekter som vil komme inn under forskriftens bestemmelser antas å være begrenset. Departementet mener videre det er prinsipielt uheldig at våre sektortilsyn skal føre tilsyn med etterlevelsen av regelverk innen andre tilsynsmyndigheters ansvarsområder.

NSM gis i forskriften etter samråd med virksomheten og sektordepartementet adgang til å avgjøre om objekter skal være tilknyttet Varslingssystem for digital infrastruktur (VDI). Departementet vil peke på at NSM på dette området, i motsetning til øvrige områder, tillegges en aktiv rolle for en spesifikk del av objektenes sikringsansvar, men uten at vi ser at dette er særskilt begrunnet utover at NSM drifter varslingsystemet. Dette bidrar etter vårt skjønn til å skape uklarhet rundt de ulike myndigheters rolle i denne ordningen. Vi mener at objektene selv bør vurdere om de skal være tilknyttet VDI eller ikke.

Merknader til forslag til forskrift om objektsikkerhet

Til forslaget § 2-1 første ledd: utpeking av skjermingsverdige objekter

Bestemmelsen pålegger i samsvar med sikkerhetsloven § 17 departementet en plikt til å utpeke skjermingsverdige objekter på sitt område. Ot.prp. nr. 21 (2007-2008) understreker at man må ha en såkalt høytterskel for utvelgelse av skjermingsverdige objekter. Dette mener Samferdselsdepartementet er viktig og riktig.

Vi synes forskriften er uklar på hva slags rolle NSM skal ha i forhold til utvelgelsen. NSM skal kunne foreslå objekter overfor sektormyndigheten, men det er sektormyndigheten som peker ut objektene. Samtidig skal NSM føre tilsyn med utvelgelsen. Slik vi oppfatter forslaget kan vi da komme i en situasjon hvor NSMs forslag ikke blir tatt til følge av sektormyndighet, men at NSM gjennom tilsyn likevel vil peke på at dette burde vært pekt ut. Dette mener vi vil være en uheldig situasjon.

Som det fremgår til merknadene innledningsvis mener vi bestemmelsen bør inneholde en uttrykkelig adgang til delegering av den myndigheten som er lagt til departementet.

Som det fremgår av våre kommentarer til § 4-3 nedenfor, mener vi NSM kun bør føre tilsyn med om rutiner for utvelgelse av skjermingsverdige objekt er fulgt i medhold av sikkerhetsloven med forskrifter. Det vil være uheldig hvis NSM som direktorat underlagt FD på selvstendig grunnlag kan overprøve fagdepartementets avgjørelser, med unntak av saker hvor det kan påvises saksbehandlingsfeil.

Vi vil også peke på at den beslutning som fattes om å peke ut et objekt som skjermingsverdig blant annet vil være bestemmende for de sikringsplikter som pålegges objekteier iht. sikkerhetsloven § 17 b og objektsikkerhetsforskriften. Vi ser det ikke slik at dette følger av loven. Den avgjørelse som fattes vil kunne avvike både fra objekteiers vurdering, og innspill fra andre aktører. Beslutningen vil kunne innebære ikke ubetydelige økonomiske og administrative konsekvenser for eieren av objektet. Det er samtidig slik at sikkerhetsloven gjennom enkeltvedtak er gitt anvendelse på en rekke private rettssubjekter innenfor samferdselssektoren. Vi mener derfor en beslutning om utpeking for disse aktørene vil ha klare paralleller til det som defineres

som enkeltvedtak etter forvaltningsloven. Vi mener derfor beslutning om å peke ut objekt som tilhører privat rettssubjekt som er underlagt sikkerhetsloven ved særskilt vedtak som skjermingsverdig bør underlegges en klagerett. Objekter som eies av etater og virksomheter som er underlagt departementets alminnelige instruksjonsmyndighet bør imidlertid ikke ha slik klagerett.

Til forslaget § 2-1 andre ledd

Bestemmelsen pålegger "virksomheten" plikter. Dette begrepet fremstår som uklart for oss. Det er ikke sammenfallende med begrepet "objekteier" som er benyttet i sikkerhetsloven, og det fremkommer ingen forklaring på hvorfor dette begrepet er benyttet, og hvilke virksomheter det omfatter. Det fremstår også som uklart for oss hva som ligger i begrepet "dokumentert skadevurdering". Hvilke krav kan stilles? Og når kan vi si at den aktuelle virksomheten ikke har gjort en god nok vurdering?

Til forslaget § 2-1 femte ledd:

Det fremgår ikke hvem som innehar denne plikten til å meddele et objekts avhengighet til andre objekter. Etter vårt skjønn vil det være objekteier selv som er nærmest til å meddele denne informasjonen. Vi vil også minne om at dette er en vanskelig eksersis, og det kan stilles spørsmål ved om den stiller for store krav til den enkelte virksomhet. En slik bestemmelse kan også medføre uklarheter mht objektsikkerhetsforskriftens virkeområde. Det må antas at de fleste objekter som kommer inn under forskriften også vil være avhengig av funksjoner som ikke nødvendigvis pekes ut som nasjonalt skjermingsverdig objekt av fagmyndighet, men som objektet er avhengig av for å kunne fungere. Spørsmålet da blir om objektet automatisk blir skjermingsverdig, eller hvordan dette forholdet skal reguleres, jf. vår omtale av § 2.4 siste ledd.

Til forslaget § 2-1 sjetzte ledd:

Forskriften gjelder kun for forvaltningsorganer og private rettssubjekter som det er fattet særskilt vedtak for, jf. forskriftsforslaget § 1-1 og sikkerhetsloven § 2. Begrepet "skjermingsverdig objekt" er etter sikkerhetsloven § 2 kun knyttet til lovens virkeområde. Vi stiller derfor spørsmål ved om det er adgang til å pålegge departementet forskriftsfastsatte plikter knyttet til objekter som ikke er omfattet av loven og forskriften. Vi peker også på at det er høyst uklart for oss hva som ligger i en slik relativt formløs initiativplikt. Vi stiller også spørsmål med hvorvidt dette i det hele tatt er hensiktsmessig å forskriftsregulere særskilt.

Til forslaget § 2-2 første ledd: klassifiseringen

Vi viser til merknadene til § 2-1 første ledd og mener at også denne plikten som pålegges departementet bør kunne delegeres.

Til forslaget § 2-3: omklassifisering

Bestemmelsen pålegger departementet å revurdere klassifiseringen når det foreligger nye forhold relevante for skadevurderingen. I mange tilfeller vil det være andre enn

departementet som blir kjent med slike forhold. Ofte vil objekteier være den som først og best kan vurdere om nye forhold tilsier en ny vurdering. Det er imidlertid ingen uttrykkelig plikt for objekteier eller andre til å meddele slike opplysninger til departementet (eller den departementet delegerer myndigheten til).

Det synes forutsatt i omtalen til forslaget til § 2-1 at objekteier skal gi slik informasjon, men vi mener en slik plikt bør fremgå uttrykkelig i forskriften. Også opplysningsplikt for eventuelle andre aktører bør vurderes, for eksempel NSM.

Til forslaget § 2-4 siste ledd: registrering og koordinering

Vi leser denne bestemmelsen slik at den pålegger NSM plikter knyttet til koordinering for å ta hensyn til tverrsektoriell avhengighet. Departementets plikter er begrenset til å delta i det samarbeidet som NSM plikter å ha med sektormyndigheten.

Det er videre uklart for oss hvilken merverdi det ligger i denne bestemmelsen. Dette gjelder både for NSMs rolle utover den tilsyns- og påleggskompetanse som det foreslås at NSM skal ha i § 4-3 og den overordnede veilednings og tilsynsoppgave som NSM har på dette området.

Det fremgår ikke videre hvilke utvidede plikter som her kan være aktuelle for departementet eller andre, og særlig hva som kan være aktuelt utover plikten til å meddele avhengighet til andre objekter (utkastet § 2-1 femte ledd) og at objektets betydning for andre objekter (utkastet 2-2 siste ledd) skal være en del av vurderingen.

Etter vårt skjønn henger disse forholdene sammen med utvelgelsen av skjermingsverdige objekter, og vil etter vårt skjønn ivaretas ved at NSM tillegges en ordinær oppgave i forbindelse med utvelgelsen av skjermingsverdige objekter, se nærmere merknader til § 4-3.

Til forslaget § 3-1: generelle krav til beskyttelsen

Bestemmelsen er ikke klar på hvem kravene er knyttet til. I samsvar med sikkerhetsloven § 17 b første ledd antar vi at det er objekteier som plikter å gjennomføre de nødvendige sikkerhetstiltakene. Dette bør komme tydeligere frem i forskriften.

Etter forslaget § 3-1 siste ledd skal objekteier foreta risikovurdering og sikkerhetsrevisjon etter forskrift om sikkerhetsadministrasjon kapittel 4 som grunnlag for fastsettelse av sikkerhetstiltak. Det er imidlertid ingen konkrete bestemmelser som regulerer hvem som skal avgjøre hvilke konkrete sikkerhetstiltak som er nødvendige.

Vi legger til grunn at sektormyndighetens oppgave er knyttet til utpeking av objekter og å fastsette klassifiseringsgrad. Vi ser ikke at departementet eller delegert sektormyndighet verken kan eller bør fastsette hvilke konkrete sikkerhetstiltak som er

nødvendige. Etter vårt skjønn bør denne plikten påhvile objekteier, eventuelt i samråd med NSM og vi forutsetter at dette klargjøres i utkastet.

Til forslaget § 3-3: tilrettelegging for beskyttelse av IKT-infrastruktur

I § 3-3 omtales tilrettelegging for beskyttelse av IKT-infrastruktur. Avgjørelse om objekter skal være tilknyttet Varslingssystem for digital infrastruktur (VDI), vil fattes av NSM etter samråd med virksomheten og sektordepartementet. Rekkevidden av denne bestemmelsen er uklar. Skal for eksempel NSM kunne bestemme dette, selv om objekteieren ikke selv ønsker det?

Deltakelse i VDI har en kostnad for virksomheten. På samferdselssektoren vil dette blant annet kunne være aktuelt for private virksomheter underlagt sikkerhetsloven ved eget vedtak. Kostnader for krav knyttet til deltakelse i VDI vil kunne innebære at det stilles spørsmål ved forutsetningene for dette vedtaket.

Vi peker også på at NSM her, i motsetning til øvrige områder, tillegges en aktiv rolle for en spesifikk del av sikringsansvaret, men uten at vi ser at dette er særskilt begrunnet utover at NSM driver dette varslingssystemet. Dette bidrar etter vårt skjønn til ytterligere å skape uklarhet rundt de ulike myndigheters rolle i denne ordningen.

Vi mener NSM ikke bør kunne pålegge tilknytning dersom virksomheten ikke selv ønsker å delta. Dersom dette ikke tas til følge ber vi om at dette begrunnes særskilt og at forholdet til objekteier og sektormyndighet klargjøres ytterligere.

Til forslaget § 3-6: sikkerhetsklarering og autorisasjon

Det er i første ledd lagt til grunn at det kun er personell som skal gis permanent tilgang som kreves sikkerhetsklarering og autorisasjon for. Forskriften stiller kun krav til at det må være et egnet virkemiddel, og inneholder ingen øvrige vilkår eller vurderingskriterier for når dette kan være aktuelt. Vi mener forskriften bør inneholde ytterligere kriterier for når dette kan være aktuelt.

Kommentarene kan videre trekke i retning at dette er et vedtak som gjøres generelt for sektoren, men vi forutsetter ut fra et forholdsmessighetsprinsipp at dette er en vurdering som skal gjøres for hvert enkelt objekt.

Vi er også usikre på forholdet mellom reguleringen av personell som skal gis permanent adgang og besøkende m.v. Besøkende har slik vi forstår uttrykket kun en midlertidig adgang til bygget, og vil slik vi leser forslaget uansett ikke omfattes av krav til sikkerhetsklarering uavhengig av om de ledsages eller ikke. Vi er derfor usikre med hva som menes i forslaget til § 3-6 fjerde ledd.

Til forslaget § 4-1: iverksettelse av tiltak – kostnader og dispensasjon

Andre ledd inneholder slik vi leser det en generell adgang til dispensasjon, men med svært begrensede føringer for når det kan gis dispensasjon. Det er i høringsbrevet side fire nevnt økonomiske grunner. I de særskilte kommentarene er det imidlertid ikke nevnt noen slik begrensning, og bestemmelsen inneholder heller ingen slik begrensning. Vi oppfatter det dermed at også andre enn økonomiske hensyn kan begrunne en dispensasjon.

Vi er også usikre på hva det kan søkes om dispensasjon fra, siden forskriften ikke inneholder klare bestemmelser om hvem som skal beslutte de konkrete sikkerhetstiltakene, jf. merknadene til utkastet § 3-1 over. Som nevnt mener vi departementet ikke kan eller bør fastsette de konkrete sikkerhetstiltakene. Det er derfor slik vi ser det behov for å klargjøre nærmere hva denne bestemmelsen innebærer.

Det er også pekt på at det kan være nødvendig å konsultere NSM før det gis dispensasjon, men uten at det fremgår noe nærmere når dette vil være tilfelle. Det er behov for å klargjøre dette nærmere. Når vil det for eksempel være feil å ikke konsultere NSM før det gis dispensasjon?

Til forslaget til § 4-3: tilsyn og påleggskompetanse

Det legges i forslaget opp til at NSM kun skal føre en etterkontroll med departementets ansvar for utvelgelse og klassifisering av skjermingsverdig objekt. Vi mener det er uheldig og uhensiktsmessig. Vurderingen vil bero på avveininger av skjønsmessige kriterier. NSM skal føre tilsyn med at myndighetene holder seg innenfor lovens rammer. Vi ser det imidlertid ikke som hensiktsmessig at NSM skal kunne overprøve sektormyndighetenes skjønsmessige vurderinger på dette området.

Vi mener videre at bestemmelsens andre ledd er noe uklar om forholdet mellom NSM og sektortilsynet. NSM skal føre overordnet tilsyn med at sikkerhetstiltakene implementeres. Samtidig skal sektortilsynene føre tilsyn med at sikkerhetstiltakene tilfredsstillende funksjonelle kravene i sikkerhetslovens kapittel 5 og forskriften. Derimot fremgår det av merknaden at det er sektortilsynene som fører tilsyn med sikkerhetsbestemmelser innenfor egen sektor. Vi forstår dette slik at det legges opp til at sektortilsynene også skal føre tilsyn med sikkerhetslovens bestemmelser

Vi mener et slikt tilsynsansvar for sektortilsynene vil være uhensiktsmessig. Når terskelen for å peke ut objekter skal være høy, vil det være få objekter som det enkelte sektortilsyn vil håndtere. Eksisterende tilsyn er primært tilpasset andre typer oppgaver og må i stor grad bygge opp særskilt kompetanse for å ivareta denne oppgaven. Når den må antas å skulle benyttes i liten utstrekning mener vi dette i utgangspunktet ikke er hensiktsmessig ressursbruk. Vi vil samtidig peke på at oppdeling mellom ulike tilsyn vil øke risikoen for et variert nivå på sikkerheten mellom ulike sektorer. Ett

sektorovergripende tilsyn vil innebære en større sikkerhet for et enhetlig nivå, samtidig som det vil sikre utnyttelse av sektorovergripende kunnskap på dette området. Vi mener derfor det primære tilsynet ikke bør ligge hos sektortilsynene, men hos NSM. Uansett så må de økonomiske og administrative konsekvensene for tilsynene av et eventuelt tilsynsansvar synliggjøres vesentlig mer utfyllende enn i foreliggende utkast.

Generelt om økonomiske konsekvenser

Det er i høringsbrevet pekt på at endringene ikke vil medføre særlige økonomiske konsekvenser fordi eiere av skjermingsverdige objekter allerede i dag er pålagt å etablere nødvendige sikkerhetstiltak i medhold av sikkerhetsloven. Det pekes også på at sektorlovgivningen gir pålegg om en rekke tiltak av sikkerhetsmessig betydning uavhengig av sikkerhetsloven og denne forskrift. Vi mener det er behov for å nyansere dette. Når departementet nå pålegges ansvar for å utpeke slike objekter, kan dette være en annen vurdering enn den objekteier selv har gjort. Dette kan både innebære at flere objekter omfattes, men kan også innebære at objekter som eier mener er skjermingsverdig ikke vurderes på samme måte av departementet. Dette vil kunne ha stor betydning for de økonomiske konsekvensene for objekteieren.

Det er også slik at dagens regelverk har få spesifiserte sikringsplikter, men dette forutsettes betydelig mer regulert med foreliggende forslag, selv om konkrete aktuelle sikringstiltak ikke er beskrevet. Dette kan få betydning for omfanget av sikringspliktene, og dermed også for de økonomiske og administrative konsekvensene av forslaget.


Vi mener det er behov for å utrede ytterligere hvilke økonomiske konsekvenser sikringstiltakene vil kunne ha. Det vil, slik vi ser det, måtte gjøres en vurdering av dette i forbindelse med utpekingen av det enkelte objekt, men det vil ikke være tilfredsstillende om det ikke redegjøres ytterligere for dette forut for vedtakelsen av forskriften.

Samferdselsdepartementet har ingen øvrige merknader til forslag til forskrift om objektsikkerhet.

Departementet har ingen merknader til endringer i forskrift om sikkerhetsadministrasjon.

Brevet sendes også som e-post.

Med hilsen


Knut Rønning e.f.


Lene Forssell Solsrud