



NORGES BANK

Finansdepartementet  
Akersgata 40, Postboks 8008 Dep  
0030 OSLO

Dato: 20. oktober 2021  
Deres ref.: 17/2969  
Vår ref.: 19/00888

Ugradert

## Presisering av behov for innhenting av ytterligere straffebud, gjeldsregister og innlemmelse av Finanstilsynet i personkontroll

Norges Bank viser til høring av utkast til forskrift om innhenting av politiattest, gjelds- og kredittopplysninger ved arbeid eller tjeneste for Norges Bank med høringsfrist 30.09.2021.

I innkomne høringssvar er det fra Datatilsynet anmerket at forslaget til ny forskrift vil innebære et uforholdsmessig stort inngrep i personvernet til dem det gjelder og at forslaget inneholder mangelfulle vurderinger av personvernkonsekvensene.

Norges Bank vil med dette ytterligere presisere det sikkerhetsmessige grunnlaget for foreslåtte endringer, samt hvilke forholdsmessige inngrep, og vurderinger som er legges til grunn for å ivareta personvern hensyn.

### 1 Utvidelse av listen over straffebud

Datatilsynet etterspør en mer direkte relevans mellom de aktuelle lovovertredselsene og sikkerhetsutfordringer eller evne til arbeidsutførelse i Norges Bank. En slik direkte kobling mellom lovovertredselsene og konkret jobbutførelse kan synes nærliggende, men dette utfordrer samtidig til dels den sikkerhetsfaglige tilnærmingen om en overordnet vurdering av sannsynlig fremtidig dømmekraft, pålitelighet og lojalitet hos en person på bakgrunn av innhentet straffehistorikk. Norges Banks syn er at det gjennom sikkerhetsgodkjenningen søkes å gjøre en kvalifisert og helhetlig vurdering av en persons sikkerhetsmessige skikkethet, og da særlig utvist bevissthet og vilje til å ta valg som bryter med felleskapets normer og interesser eller kan være til skade for tredjeparts liv og helse. I flere tilfeller vil også straffebudets innhold mer direkte kunne indikere noe om en persons utviste intensjon, vilje og kapasitet til potensielt å true bankens verdier, *eks straffelovens § 328, grovt ran*.

#### 1.1 Vegtrafikkloven § 22

I høringssvaret til Datatilsynet blir det etterspurt ytterligere begrunnelse for sammenhengen mellom brudd på vegtrafikkloven § 22 og relevans for sikkerhetsutfordringene i Norges Bank.

Informasjon om kjøring av motorvogn i ruspåvirket tilstand kan slik Norges Bank ser det være relevant i vurdering av en persons sikkerhetsmessige skikkethet, særlig knyttet til dømmekraft.

Statistikk viser at en tredjedel av dødsulykker i trafikken skyldes rus. Farene ved, og forbudet mot, kjøring av motorvogn i ruspåvirket tilstand skal være særlig kjent i befolkningen gjennom nasjonal tiltaksplan for trafikksikkerhet og underliggende initiativer fra Statens vegvesen, politi, Trygg trafikk m.fl.

Norges Bank mener at personer som på tross av allmenn forventet bevissthet om lovbruddet og faren ved å føre motorvogn i ruspåvirket tilstand, likevel velger å sette eget og andres liv i fare, utviser dårlig skjønn og dømmekraft. I tillegg kan det indikere manglende pålitelighet gjennom fravær av vilje til å følge samfunnets vedtatte lover, forsterket av potensialet for å utsette tredjepart for skadeforvoldelse.

Dette er kjernepunktene i vurderingen av en persons sikkerhetsmessige skikkethet, der man på bakgrunn av straffebudets alvorlighetsgrad, bevissthet og overlegg knyttet til valgene personen har tatt, kan si noe om vedkommende evne til å ivareta Norges Banks sikkerhetsinteresser. Vurderingen av sikkerhetsmessig skikkethet vil kunne vektes i lys av personens vilje til å sette egne behov foran fellesskapets. I ytterste konsekvens kan personen ha mangelfull forståelse og vilje til å etterleve de interne reglene i banken, herunder foreta ulovlige handlinger i egen interesse, i disfavør av fellesskapet og bankes sikkerhetsinteresser.

Samtidig påpeker Norges Bank at det kan være formildende omstendigheter eller at dette kan være tilbakelagte epoker i en persons liv. Dette kan søkes avklart i samtale med kandidaten, samt i vurdering av når dette fant sted, hvorvidt det foreligger gjentagelse eller på annet vis blir avdekket et stadig misbruk av rusmidler. Norges bank påpeker at det ikke vil være automatikk i at brudd på vegtrafikklovens §22 medfører ingen sikkerhetsgodkjenning, men at dette må baseres på en helhetlig vurdering av kandidaten.

## 1.2 Straffeloven §§ 299-301<sup>1</sup>

I høringssvaret til Datatilsynet blir det etterspurt ytterligere begrunnelse for sammenhengen mellom brudd på straffeloven §§ 299-301 og relevans for sikkerhetsutfordringene i Norges Bank.

Norges Bank mener overtredelse av nevnte bestemmelser potensielt kan indirekte true bankens sikkerhetsinteresser. En person dømt for voldtekt eller grov voldtekt av barn under 14 år, har beviselig utøvd maktmisbruk, søkt å tilfredsstille egne behov på bekostning av barnets tillit, fysiske og mentale helse. Voldtekt av barn er tydelig regulert som ulovlig i Norge, ansett som brudd på akseptabel mellommenneskelig adferd og forbundet med skam. En person kan vanskelig påberope seg retts- eller situasjonsvillfarelse, og har gjennom maktposisjon, utnyttet og brutt tilliten til fornærmede. Det kan også være mangel på impuls kontroll. Slike lovbrudd blir ofte søkt skjult gjennom mekanismer knyttet til avhengighetsforhold mellom fornærmede og gjerningsperson, frykt for represalier eller samfunnets reaksjoner.

Norges Bank mener at en person dømt etter disse bestemmelsene har utvist særlig dårlig dømmekraft, har vist vilje til maktmisbruk, sette egne og ulovlige interesser først, kan ha manglende impuls kontroll, samt utvist stor personlig risikovilje for allmenn fordømmelse.

<sup>1</sup> § 299 omhandler voldtekt av barn under 14 år

§ 300 omhandler minstestraft for voldtekt til samleie av barn under 14 år

§ 301 omhandler grov voldtekt av barn under 14 år

I vurdering av sikkerhetsmessig skikkethet vil evne til å inneha tillit, gjennom å utvise lojalitet til regelverk og oppgatte normer være sentralt. I tillegg kan det vektlegges at vedkommende har risikert offentlig fordømmelse ved eksponering av lovbruddet. Det kan ikke utelukkes at vedkommende vil utøve maktmisbruk, ha større personlige risikovilje og manglende impuls kontroll, sett opp imot mulig personlig gevinst.

I Datatilsynets sitt hørings svar er det etterspurt begrunnelse for relevans for brudd på straffeloven §§ 191-194 (*grov ulovlig befatning med skytevåpen og/eller eksplosiver, anslag mot infrastruktur, gått i forbund om anslag mot infrastruktur eller sikker drift av transportsektoren*). Norges Bank antar at dette er en skrivefeil og at det er straffeloven §§ 291-294 det vises til.

Straffeloven §§ 291-294 omhandler voldtekt, grov voldtekt og grov uaktsom voldtekt. Norges Bank viser til overstående argumentasjon i pkt 1.2 ref Strl §§ 299-301 og legger til grunn samme vurdering knyttet til sikkerhetsmessig relevans.

## 2 Gjeldsregister

I hørings svaret til Datatilsynet blir det etterspurt ytterligere klarhet i hva som skal vurderes og vektlegges ved innhenting av gjeldsopplysninger. Datatilsynet anfører videre at behovet for innhenting av gjeldsopplysninger for å avdekke sikkerhetsutfordringer ikke er godt nok beskrevet for å kunne overstige personvernkonsekvensene. Norges Bank mener Datatilsynets betraktninger er relevante og vil nedenfor søke å avklare og underbygge behovet og vurderingskriteriene ytterligere.

Vurdering av en mulig ansatts personlige økonomi ble forut for ny sentralbanklov foretatt basert på søkerens samtykke, men uten særskilt hjemmel i lov. Hensynet til kandidaten tilsa imidlertid at slike undersøkelser burde hjemles i lov og forskrift, og innføringen av ny personopplysningslov i 2018 forsterket behovet for en klarere hjemmel for behandling av slik informasjon. Det samme gjaldt hjemmel til innhenting av slike opplysninger i utlandet for kandidater med bakgrunn fra andre land. For de ansatte som skal sikkerhetsklareres er opplysninger om økonomiske forhold vesentlig.

Ot.prp. nr. 49 (1996–1997) *Om lov om forebyggende sikkerhetstjeneste (sikkerhetsloven)*, punkt 9.6.9 nevner at:

*En anstrengt eller vanskelig økonomi kan meget vel være en velordnet økonomi. En uordnet økonomi hvor personen ikke har kontroll med inntekter og utgifter, kan derimot være problematisk i en sikkerhetsmessig relasjon. Særlig alvorlig vil en uordnet økonomi være i forbindelse med høyt pengeforbruk, rusmisbruk og et generelt uordnet levesett. Slike forhold kan lett føre til at penger blir brukt som lokkemiddel med tanke på sikkerhetsmessig utroskap.»*

Norges Bank anser at de forhold som gjør kontroll av personlig økonomi relevante ved en sikkerhetsklarering er like relevante i en bakgrunnssjekk før ansettelse i stillinger i Norges Bank.

I sitt hørings svar til forskrifter til sikkerhetsloven 1. oktober 2018 fremholdt Norges Bank den samme holdningen til kontroll av opplysninger om personlig økonomi knyttet til den da nye ordningen med utvidet adgangsklarering:

*«Norges Bank mener at disse argumentene er like relevante for personell som skal ha tilgang uten følge til skjermingsverdige objekter og infrastruktur hvor sektordepartementet har satt krav om adgangsklarering iht. sikkerhetsloven § 8-3.»*

Forsvarsdepartementet tok deretter inn kontroll av personlig økonomi i grunnlaget for utvidet adgangsklarering (jf. klareringsforskriften § 9).

Bruken av opplysninger om personlig økonomi i en bakgrunnssjekk har derfor blitt sett helhetlig med gjennomføring av sikkerhetsklareringer og utvidede adgangsklareringer under sikkerhetsloven. Kontroll av personlig økonomi har blitt sett på som et vesentlig personellsikkerhetsvirkemiddel både for sikkerhetsklareringer, utvidet adgangsklarering og i Norges Banks egen kontroll av personell.

Regjeringen fremmet derfor i Prop. 46 L (2018–2019) *Endringer i andre lover som følge av lov 1. juni 2018 nr. 24 om nasjonal sikkerhet (sikkerhetsloven)* forslag om at Norges Bank skulle ha hjemmel til å innhente opplysninger om en kandidats personlige økonomiske forhold. Forslaget ble vurdert og vedtatt av Stortinget 21. mai 2019. Hjemmelen til å innhente økonomiske opplysninger om en kandidat ble videreført i ny sentralbanklov, se § 2-15 fjerde ledd.

Sentralbankloven § 2-15 fjerde ledd gir Norges Bank hjemmel til å innhente «kredittopplysninger». I utkastet til forskrift om innhenting av politiattest, gjelds- og kredittopplysninger ved arbeid eller tjeneste for Norges Bank, har Norges Bank foreslått å presisere at dette både omfatter opplysninger fra kredittopplysningsforetak (betalingsanmerkninger) og gjeldsinformasjon, slik den er definert i gjeldsinformasjonsloven. En tydelig avgrensning av hva som menes med «kredittopplysninger», gir klarere rammer for hva slags informasjon Norges Bank kan innhente.

I tilfelle det skulle være en betalingsanmerkning e.l. hos en kandidat, er det i dag normal praksis at Norges Bank innhenter skriftlig og/eller muntlig redegjørelse fra kandidaten. Hensikten er å få et mer opplyst bilde av kandidatens økonomiske situasjon. Normalt vil dette innbefatte en ikke kontrollerbar redegjørelse knyttet til gjeld, arbeidssituasjon, inntekt, forbruksmønster, betjening og betalingsvilje av utestående krav, private lån og vedkommende sin plan og innsats for å få kontroll på situasjonen.

Hensikten med å vurdere personlig økonomi som del av sikkerhetsgodkjenningen, er å avdekke om det foreligger potensielle økonomiske motiver hos kandidaten til å utnytte tilganger i banken til kriminelle handlinger. Det sikkerhetsfaglige grunnlaget er at en person med anstrengt økonomi enklere kan bli utsatt for press, manipulering, eller på selvstendig grunnlag søke å tilegne seg økonomiske fordeler gjennom direkte eller indirekte tilganger til bankens verdier, herunder ulike former for informasjon som er av interesse for tredjeparter.

Innhenting av gjeldsinformasjon vil i enkelte tilfeller kunne gi en mer kvalifisert vurdering av hvorvidt kandidatens økonomiske situasjon kan medføre en økt sikkerhetsmessig risiko. Dette vil ses i sammenheng med informasjon fremkommet i politiattest og betalingsanmerkninger. I mange tilfeller vil en avlesning av informasjon i gjeldsregister være til kandidatens fordel. Erfaringsmessig er det flere kandidater som har mangelfull innsikt i egen økonomisk situasjon, utover å merke likviditetsutfordringer og derigjennom en vegring mot å betale kreditorene. Et mer detaljert og korrekt totalbilde av kandidatens økonomi vil styrke den sikkerhetsmessige risikovurderingen og kandidatens egen forståelse av sin økonomi og dermed øke muligheten for å få bedre kontroll.

Norges Bank er enig i at det skal gjøres en konkret nødvendighetsvurdering før det innhentes informasjon fra gjeldsregisteret.

### 3 Anvendelsesområde

En mulig måte å operasjonalisere en individuell nødvendighetsvurdering er å ytterligere kategorisere hvilke personellkategorier som skal være gjenstand for ulike sett med kriterier i sikkerhetsgodkjenningen. En slik kategorisering kan eksempelvis vektlegge stillinger med privilegerte tilganger, direkte eksponering til verdier og skjermingsverdige soner, beslutningsmyndighet, kontroll og sikkerhetspersonell osv. Et slikt regime kan bidra til å redusere inngripende kontroll og dermed personvernkonsekvensene for personell med mindre eller mer sporadisk eksponering til bankens verdier. I tillegg kan det etableres en suksessiv tilnærming der særlige anmerkninger i politiattest eller negative betalingsanmerkninger åpner for uthenting av data fra gjeldsregisteret. Norges Bank vil arbeidere videre med utvikling av fagområdet personellsikkerhet, der stillingskategorisering og behovsprøving av kilder vil bli vurdert.

Samlet sett vil en slik tilnærming potensielt redusere antallet personer som gjennomgår alle elementene i sikkerhetsgodkjenningen og dermed redusere personvernkonsekvensene for flere.

Sikkerhetsgodkjenning er en viktig del av personellsikkerhetsarbeidet i Norges Bank. Sammen med fysisk sikkerhet og informasjonssikkerhet utgjør personellsikkerhet fundamentet i bankens sikkerhetsbarrierer. Norges Bank har derfor et behov for definert kontroll på mennesker som fritt skal bevege seg i bankes felles områder, herunder potensielt får tilgang til brukergrensesnitt i IKT-infrastrukturen, tilgang til ansatte, pågående diskusjoner og informasjon fremleggelsler. For kvartalet som utgjør Norges Banks hovedsete (Bankplassen 2) innebærer dette at det er gjort en bakgrunnssjekk av personell som passerer inn gjennom énpersonssluser, og at det derfor er sikkerhet for at alt personell som kan bevege seg i bygningen uten følge har blitt sikkerhetsgodkjent. Norges Banks hovedsete inneholder en rekke funksjoner som er kritiske for det norske samfunnet, og disse er spredd i bygningsmassen. Dette gjelder også ansatte i Finanstilsynet. Det vil dermed være behov for et minimum av sikkerhetsgodkjenning før det utstedes adgangskort. Et slikt minimum vil etter Norges Bank syn være innhenting av politiattest og identitetskontroll.

En endring til at det skulle være mulig å bevege seg i bygningen uten å være omfattet av bankens personellsikkerhetsregime ville innebære behov for vesentlige ombygginger og flytting. For Finanstilsynet som leietager ville det måtte etableres avgrensninger som gir begrensninger i adgang til fellesområder som er nødvendig for tilsynets drift eller velferdsfunksjoner for ansatte. Det ville også måtte etableres slusesystemer mellom Norges Bank og Finanstilsynets arealer som vil være en vesentlig kostnad både i investering og drift.

Norges Bank har god dialog med Finanstilsynet som leietager, og forutsetter i likhet med tilsynet en god og tett dialog om gjennomføringen av personellsikkerhetstiltakene som følger av den foreslåtte forskrift om innhenting av politiattest, gjelds- og kredittopplysninger ved arbeid eller tjeneste for Norges Bank.

Sikkerhetsgodkjenning er et inngripende sikkerhetstiltak. I enkelte tilfeller betyr det at en person risikerer å ikke bli godkjent og dermed ikke imøtegår et kvalifikasjonskrav for arbeid i eller for Norges Bank. Dette anses imidlertid som forholdsmessig vurdert mot bankens sikkerhetsbehov. Det er av nasjonal og allmenn interesse at sikkerheten for den nasjonale sentralbanken er forsvarlig ivaretatt. Samtidig skal personvernkonsekvensene og ulempene for enkeltindivider være minst mulige. Det søkes oppnådd gjennom begrenset tilgang til IT applikasjon for saksbehandling av sikkerhetsgodkjenning.



Det er et begrenset antall sikkerhetsklarerte saksbehandlere, underlagt taushetsplikt og med skjermede kontorplasser. Hver sikkerhetsgodkjenning skal baseres på en helhetlig vurdering av kandidaten, herunder gjennom oppklarende samtale ved behov.

Det er ikke automatikk i at en anmerkning i kildegrunnlaget medfører underkjent sikkerhetsgodkjenning. I utlysningstekst og i anbudsprosesser ovenfor ulike leverandører og samarbeidspartnere opplyses det alltid om at arbeid i eller for banken vil kreve en forutgående personlig bakgrunnssjekk før sikkerhetsgodkjenning, herunder innhenting av politiattest.

Med hilsen

Jane Kristin Aamodt Haugland  
Direktør  
Norges Bank Administrasjon

Christian Slinning  
Sikkerhetsdirektør

*Elektronisk signert / Signed electronically:  
19.10.2021, Jane Kristin Aamodt Haugland  
18.10.2021, Christian Slinning*

Vedlegg:

Kopi til: