



## RIKSADVOKATEN

Forsvarsdepartementet  
Postboks 8126 Dep  
0032 OSLO

postmottak@fd.dep.no

DERES REF.:  
2015/3139-7/FD V 3/MAY

VÅR REF.:  
2016/01995-002 ACD001  
00

DATO:  
20.01.2017

### HØRING – NOU 2016: 19 SAMHANDLING FOR SIKKERHET

Det vises til Forsvarsdepartementets høringsbrev av 17. oktober 2016 vedlagt NOU 2016: 19 Samhandling for sikkerhet – beskyttelse av grunnleggende samfunnsfunksjoner. Fristen for å avgi høringsuttalelse er 20. januar d.å.

Utredningen omhandler en rekke spørsmål som til dels ligger utenfor riksadvokatens ansvars- og kompetanseområde. En vil på denne bakgrunn nøye seg med å gi kommentarer til enkelte deler av utkastet til ny lov, herunder den foreslåtte straffehjemmelen i § 11–4.

Et sentralt og gjennomgående tema for utvalget har vært avveiningen mellom behovet for en helhetlig og sektorovergripende tilnærming til forebyggende sikkerhet på den ene siden, og ivaretagelsen av den enkeltes samfunnssektors særegenheter på den andre. Som fremhevet av utvalget har utfallet av denne avveiningen betydning både for lovens nedslagsfelt og for hvor ansvars- og myndighetsfordelingen bør være. Riksadvokaten har ikke prinsipielle innvendinger til den sektorovergripende tilnærmingen lovgiver nå legger opp til, og ser at det er argumenter for en slik ordning.

En har heller ikke vektige motargumenter til den funksjonsbaserte tilnærmingen utvalget har ved valg av nytt begrepsapparat. I punkt 6.7.1. drøfter utvalget hvorvidt det skulle benytte det samme begrepsapparatet som i straffeloven (2005) og utlendingsloven; *grunnleggende nasjonale interesser*. Fordelen med en slik harmonisering med andre lovverk er ifølge utvalget at disse kan bringes inn som tolkningsfaktorer. Utvalget viser i den forbindelse til at rettspraksis etter straffeloven og utlendingsloven vil være betydelig mer omfattende enn etter den nye sikkerhetsloven. Utvalget har imidlertid kommet til at en ny lov om forebyggende nasjonal sikkerhet bør ha som formål å beskytte de *funksjonene* som er helt avgjørende for at staten skal kunne ivareta de verdiene sikkerhetsloven skal beskytte. En funksjonsbasert tilnærming er dessuten, ifølge utvalget, i tråd med metodikken i arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap for øvrig. Derfor har utvalget valgt å benytte begrepet *grunnleggende nasjonale funksjoner* for å angi lovens virkeområde. Riksadvokaten antar at rettspraksis etter straffeloven og utlendingsloven uansett vil ha begrenset overføringsverdi ved tolkingen av innholdet i den nye

sikkerhetslovens bestemmelser, sett i lys av de ulike formål lovene skal ivareta. Harmonisering av begrepsapparatet bør derfor ikke være et avgjørende argument ved valg av begreper i den nye sikkerhetsloven. Derimot er en av den oppfatning at de nye begrepene som introduseres med fordel kunne vært definert direkte i den nye loven.

Gjeldende sikkerhetslov § 3 definerer sentrale begreper i loven. En tilsvarende bestemmelse er ikke tatt med i utkastet til ny sikkerhetslov. Det er av flere grunner hensiktsmessig å ha en bestemmelse om legaldefinisjoner innledningsvis i loven. Før det første gjør det loven leservennlig, hvilket i seg selv antas å være et poeng når den nå får et utvidet nedslagsfelt. For det andre bidrar legaldefinisjoner til å ivareta hensynet til klarhet og forutberegnelighet. Særlig sett på bakgrunn av at de nye begrepene innhold i ytterste konsekvens er avgjørende for om noen kan stilles strafferettslig ansvarlig for brudd på loven, kunne en med fordel ha redegjort for disse i selve loven.

Eksempel på en funksjon hvis innhold ikke fremgår direkte av loven er *Sikkerhetsmyndigheten*. Denne myndighetens ansvar omhandles i lovutkastet § 2–2, men *Sikkerhetsmyndigheten* introduseres allerede i § 2–1, uten at det der gis noen forklaring på hvem eller hva denne funksjonen er. Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM) har i dag to integrerte hovedansvarsområder; både fagmyndighets- og tilsynsfunksjonen ivaretas av samme etat. Utvalget har valgt å beholde denne integrerte tilnærmingen, men har samtidig valgt å betegne tilsynsfunksjonen som *Sikkerhetsmyndigheten*. Om begrunnelsen for dette valget uttaler utvalget i punkt 7.7.3, på side 139, første spalte, første avsnitt, siste setning: "For å unngå uklarheter mellom funksjonen Nasjonal sikkerhetsmyndighet, og direktoratet med samme navn, foreslår utvalget at selve funksjonen i loven benevnes *Sikkerhetsmyndigheten*." Utvalgets anbefaling om slik distinksjon ivaretar i og for seg de oppgavene som tillegges *Sikkerhetsmyndigheten* i loven. Men siden NSM er en kjent myndighet med et kjent ansvarsområde, og lovgiver nå velger å endre navn for å skille ut den delen av NSMs ansvarsområde som gjelder tilsynsfunksjonen, kan dette med fordel fremgå noe klarere av loven enn utkastet legger opp til.

Riksadvokaten har merket seg at utvalget går inn for å videreføre løsningen med at NSM skal ivareta de utøvende funksjonene på vegne av henholdsvis justis- og beredskapsministeren og forsvarsministeren. For øvrig er riksadvokaten enig med utvalget i at den tradisjonelle integrerte modellen (hvor fagmyndighet og tilsynsmyndighet ivaretas samlet) er å foretrekke. Synergieffekten antas å ha stor betydning innenfor et fagmiljø som av utvalget beskrives som relativt lite.

I kapittel 7.1, på side 120 annen spalte, siste avsnitt, uttaler utvalget: "En forutsetning for en tilfredsstillende gjennomføring av forebyggende sikkerhet for å sikre grunnleggende nasjonale funksjoner, er at det etableres et system hvor roller, ansvar og plikter er avklart og tilstrekkelig definert." *Ansvar* er et sentralt begrep, særlig sett opp mot bestemmelsene om tvangsmulkt, overtredelsesgebyr og straff i utkastet kapittel 11. I nåværende sikkerhetslov er ansvarsforholdene regulert i §§ 4 og 5, under overskriftene "Overordnet ansvar" og "Den enkelte virksomhets plikter". Kapitteloverskriften er "Generelt om ansvar for og utøvelse av forebyggende sikkerhetstjeneste". I utkastet til ny lov er kapitteloverskriften "Myndigheter etter loven". Riksadvokaten mener at kapitteloverskriften i gjeldende lov med fordel kan videreføres, eventuelt at utkastet endres slik at ordet "ansvar" i alle fall er med i overskriften til kapittel 2.

Gjeldende sikkerhetslov har løpende paragrafnummerering. Utvalget foreslår en toleddet, kapittelvis paragrafnummerering. Riksadvokaten støtter denne lovtekniske løsningen, som blant annet har som fordel at den enkelte paragraf knyttes til det kapitlet den inngår i, samt at eventuelle nye bestemmelser kan tilføyes med samme type nummerering. Denne løsningen

harmonerer også med den som er valgt for de siste vedtatte store prosesslovene, tvangfullbyrdelsesloven fra 1992 og tvisteloven fra 2005, og som også er foreslått at straffeprosesslovutvalget i NOU 2016: 24.

I punkt 7.4.4 drøfter utvalget virkemiddelporteføljen som tilsynsmyndighetene har etter dagens sikkerhetslov. Utvalget mener at gjeldende virkemidler overfor virksomheter som ikke følger opp kravene etter lov og forskrift ikke er tilfredsstillende. Dersom pålegg gitt med hjemmel i § 9 ikke følges opp, er anmeldelse eneste tilgjengelige virkemiddel. Utvalget uttaler at terskelen for å anmelde er høy. Derfor mener utvalget at virkemiddelporteføljen bør utvides ved at det gis myndighet til å ilegge tvangsmulkt ved brudd på regelverket eller dersom pålegg ikke følges opp innen en gitt frist. Videre mener utvalget at tilsynsmyndigheten også bør kunne ilegge overtredelsesgebyr ved brudd på regelverket. Riksadvokaten har ikke innvendinger til den foreslåtte løsningen. Et av flere antatt positive utslag av den sektorovergripende tilnærmingen er at tilsynsmyndigheten utvikler en ensartet praksis for så vel administrative sanksjoner som anmeldelse av straffbare forhold. Sett i sammenheng med fagmyndighetsansvaret, som innebærer ansvar for implementering av lovverket, vil det forhåpentligvis gi den nødvendige forutberegnelighet og klarhet for de virksomhetene som er underlagt sikkerhetsloven og som i ytterste konsekvens kan stilles strafferettslig ansvarlig for brudd på denne.

Straffehjemmelen er i utkastet til ny lov inntatt i § 11–4. Riksadvokaten har merket seg at der hvor gjeldende § 31 benytter ordlyden "bøter eller fengsel", er dette i utkastet til ny lov endret til "bot eller fengsel"; samme ordlyd som gjennomgående er brukt i blant annet straffeloven (2005).

Straffenivået er det samme som etter gjeldende lov. Tatt i betraktning utvalgets uttalelser om at terskelen for å anmelde er høy, og tatt i betraktning forslaget om utvidet virkemiddelportefølje, må en legge til grunn at tilfeller som anmeldes til politiet er av en viss alvorlighetsgrad. På den bakgrunn tillater en seg å foreslå at straffen etter utkastet § 11–4 første ledd endres til "bot eller fengsel inntil 6 måneder, eller begge deler". En slik endring vil gi mulighet til å pågripe dersom de generelle og spesielle vilkårene etter straffeprosessloven § 171 jf. § 170 a for øvrig er til stede. Dersom tilsynsmyndigheten først vurderer forholdet som så vidt alvorlig at anmeldelse inngis, må en i praksis ta høyde for at det også er nødvendig og forholdsmessig å benytte de mest vanlige tvangsmidlene. Ransaking vil det være anledning til også etter gjeldende § 9, idet terskelen etter straffeprosessloven § 192 er at handlingen kan medføre "frihetsstraff".

Riksadvokaten har merket seg at utvalget, med utgangspunkt i mandatet, har vurdert om lovrevisjonen også skal omfatte beskyttelsesinstruksene. Utvalget uttaler i punkt 8.6.7, første avsnitt flg. at beskyttelsesinstruksens anvendelsesområde er behandling av dokumenter som trenger beskyttelse av andre grunner enn nevnt i sikkerhetsloven, og at beskyttelsesinstruksene derfor – per definisjon – plasserer seg utenfor sikkerhetslovens anvendelsesområde. Dersom beskyttelsesinstruksene skal implementeres i en ny sikkerhetslov, må anvendelsesområdet følgelig utvides ytterligere, slik at også hensynet til andre offentlige interesser, bedrifter, institusjoner og enkeltpersoner ivaretas gjennom loven. Etter utvalgets oppfatning vil det innebære en samling av vurderingstemaer som har lite med hverandre å gjøre. En revisjon av beskyttelsesinstruksene fordrer etter utvalgets mening kontakt med – og innhenting av erfaringer fra – andre aktører enn de utvalget har vært i kontakt med for å vurdere revisjonen av sikkerhetsloven.

Riksadvokaten har ingen avgjørende innvendinger mot at beskyttelsesinstruksene ikke er omfattet av lovrevisjonen. En vil imidlertid minne om at politiet og påtalemyndigheten både generelt og i behandlingen av enkeltsaker må forholde seg både til sikkerhetsloven og beskyttelsesinstruksene. En og samme straffesak kan etter omstendighetene omfatte både opplysninger som er gradert etter sikkerhetsloven og opplysninger som skal behandles etter beskyttelsesinstruksene (eksempelvis materiale fra kommunikasjonskontroll).

Siden elektronisk behandling av dokumenter som er gradert i medhold av beskyttelsesinstruksen skal skje i samsvar med informasjonssikkerhetsforskriften, som omfattes av utvalgets forslag, vil politiet og påtalemyndigheten uansett måtte forholde seg til det nye regelverket også i tilfeller hvor vi håndterer opplysninger som omfattes av beskyttelsesinstruksen.



Tor-Aksel Busch



Anne Cecilie Dessarud  
kst. statsadvokat