



DET KONGELIGE  
SAMFERDSELSDEPARTEMENT

Forsvarsdepartementet  
Postboks 8126 Dep  
0032 OSLO

Deres ref  
2015/3139-7/FD V 3/MAY

Vår ref  
16/2376-

Dato  
24.01.2017

## Høring – NOU 2016: 19 Samhandling for sikkerhet

Vi viser til brev av 17. november 2016 fra Forsvarsdepartementet, vedlagt høringsutkast av NOU 2016:19 *Samhandling for sikkerhet – beskyttelse av grunnleggende samfunnsfunksjoner*.

### Innledning

Samferdselsdepartementet (SD) er generelt positive til arbeidet som er lagt ned av Traavik-utvalget. Utredningen er etter vårt syn grundig, både når det gjelder drøftinger, vurderinger og anbefalinger til ny sikkerhetslov. Utredningen synes på en god måte å ta hensyn til de store teknologiske, demografiske og sikkerhetsmessige endringer som har skjedd i tiden som har gått siden gjeldende sikkerhetslov trådte i kraft i 2001. SD deler utvalgets vurdering om at det har vært behov for en bredere tilnærming til lovens virkeområde enn gjeldende sikkerhetslov har.

Generelt er det mye som hensettes til nærmere regulering i forskrift. Utarbeidelse av disse forskriftene vil være viktig, og SD ser frem til å medvirke i det videre arbeidet.

### Lovens formål og virkeområde

Utvalget foreslår at lovens virkeområde innrettes slik at "*enhver virksomhet, offentlig eller privat som har råderett over informasjon, informasjonssystemer, objekter ellers infrastruktur, eller som driver aktivitet som er av kritisk betydning for grunnleggende nasjonale funksjoner, underlegges sikkerhetsloven*". SD deler utvalgets oppfatning om at endringen innebærer en

Postadresse  
Postboks 8010 Dep  
0030 Oslo  
postmottak@sd.dep.no

Kontoradresse  
Akersg. 59  
<http://www.sd.dep.no/>

Telefon\*  
22 24 90 90  
Org no.  
972 417 904

Veg- og  
trafikksikkerhetsavdelingen

Saksbehandler  
Håkon M. Willumsen  
22249090

utvidelse av lovens virkeområde, men ønsker samtidig å påpeke at hvordan utvidelsen vil gjøre seg gjeldende i den enkelte sektor, vil avhenge av forståelsen og avgrensningen av hva som er "grunnleggende nasjonale funksjoner", og videre hva som er "kritisk betydning" for disse funksjonene.

Utvalget synes langt på vei å sidestille utvidelsen av lovens virkeområde med at *flere virksomheter* vil bli underlagt loven. SD utelukker ikke at dette kan bli tilfelle også i samferdselssektoren. Samferdselssektoren skiller seg imidlertid fra en del andre sektorer ved at et betydelig antall samfunnskritiske virksomheter – både statlige og private – allerede i dag er underlagt sikkerhetsloven gjennom enkeltvedtak. For samferdselssektoren er det derfor grunn til å tro at utvidelsen av lovens virkeområde ikke først og fremst vil handle om at flere virksomheter vil bli underlagt sikkerhetsloven, men snarere at *større deler* av allerede underlagte virksomheters infrastruktur og objekter vil omfattes av sikkerhetslovens krav.

Utvalget foreslår å lovfeste en systematikk for hvordan departementene skal identifisere grunnleggende nasjonale funksjoner. SD mener dette er fornuftig med hensyn til å sikre en mest mulig ensartet oppfølging på tvers av sektorene. Inntil systematikken er nærmere konkretisert er det imidlertid krevende å forutse hvilke typer infrastrukturer, objekter, informasjonssystemer, mv. som vil bli omfattet av ny lov, hva som skal være terskelen for at infrastruktur og objekter skal anses som skjermingsverdig, hva som blir avgrensningen med hensyn til ulike typer understøttende systemer, mv.

### **Ansvar for og utøvelse av forebyggende sikkerhet, samt tilsynsfunksjon**

I tråd med ansvarsprinsippet legger utvalget opp til at det primære ansvaret for forebyggende sikkerhet i de ulike samfunnssektorene bør ligge i det enkelte fagdepartement. Dette er positivt. Vi mener også at det er riktig at Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM) tilsvarende er gitt det sektorovergripende ansvaret for forbyggende sikkerhetsarbeid etter loven, og skal koordinere sikkerhetsarbeidet mellom ulike departementer og relevante sektormyndigheter. Fagdepartementene skal bl.a. peke ut virksomheter som bør omfattes av loven, som nevnt i avsnittet ovenfor, samt utpeke og ha oversikt over skjermingsverdige objekter og infrastruktur i egen sektor. Vi vil imidlertid foreslå at kompetansefordelingen mellom sektordepartement/tilsyn av reelle og formelle årsaker flyttes ut av lovforslaget og vurderes gitt i en egen instruks. Dette vil både gi større fleksibilitet og vil få klarere frem at det er regjeringen som bestemmer arbeidsfordelingen i forvaltningen (det er uvanlig å forelegge forvaltningens arbeidsfordeling for Stortinget).

SD har ansvar for en stor sektor med til dels svært ulike etater, virksomheter og tilsynsmyndigheter. Et tydelig og avklart grensesnitt mellom sektormyndigheter og koordinerende myndigheter er derfor viktig for oss. I lovutkastets kapittel 3 slås det fast at Sikkerhetsmyndigheten skal føre tilsyn med departementenes gjennomføring av loven. Videre gis departementene myndighet til å bestemme at tilsynsfunksjonen kan ivaretas av en sektormyndighet. Hvorvidt tilsynsmyndigheten skal tillegges en sektormyndighet skal bero på en helhetsvurdering, hvor det blant annet må tas stilling til om den aktuelle sektormyndigheten har nødvendig sikkerhetsfaglig kompetanse til å ivareta tilsynsansvaret på en forsvarlig måte. Sikkerhetsmyndigheten skal i kraft av sitt sektorovergripende ansvar ha

tilsynsansvaret i samfunnssektorer der det ikke finnes sektormyndighet, samt overfor de sektormyndigheter som er tillagt tilsynsansvar.

Vi kan se for oss enkelte utfordringer med hensyn til departementenes vurderinger av sektormyndighets sikkerhetsfaglige kompetanse, og om dette skal overdras til Sikkerhetsmyndigheten. Det kan også knyttes usikkerhet til om Sikkerhetsmyndighetene vil inneha tilstrekkelig sektorkompetanse til å overta sektormyndighetens tilsynsrolle. SD er derfor positiv til at lovutkastets § 3-2 legger opp til en samarbeidsplikt mellom Sikkerhetsmyndigheten og sektormyndigheter tillagt tilsynsansvar.

Vi ser at det er gode argumenter for en større grad av felles kravsetting for sikkerhet på tvers av ulike sektorer, gitt at sektormyndighetene har ansvaret for oppfølgingen av krav til sikkerhet i egen sektor. Dette gjelder i særlig grad forholdet mellom sektortilsyn og tilsyn i regi av Sikkerhetsmyndigheten. Vi synes utvalget gjør en god drøfting av dette forholdet i sin utredning, men mener samtidig at det oppstår noen uklarheter i forslaget til lovtekst. SD vil komme tilbake til dette senere i prosessen.

I dagens sikkerhetslov finnes det ingen form for mekanisme for å avklare uenigheter mellom sikkerhetsmyndigheter og relevante sektormyndigheter. Utvalget anbefaler derfor at det etableres et eget kollegialt tvistorgan som gis myndighet til å treffe vedtak i klagesaker, bestående av fem medlemmer med kompetanse innen sikkerhetsfaget, personvern og rettsikkerhet. SD tror tvisteløsningsfunksjonen kan fungere bra som en form for rettsikkerhetsgaranti for private virksomheter som blir underlagt loven, og at det kan sikre likebehandling på tvers av sektorene. Det bør imidlertid vurderes nærmere om det finnes bedre og allerede etablerte organer for å løse eventuelle tvister mellom myndigheter.

### **Informasjonssystemssikkerhet**

I lovutkastets kapittel 6 om informasjonssystemssikkerhet innføres begrepet skjermingsverdige informasjonssystemer som en samlebetegnelse for alle informasjonssystemer som skal omfattes av loven. Det legges opp til at begrepet skal forstås vidt, og vil omfatte både manuelle og digitale informasjonssystemer, som favner om alt fra saksbehandlingssystemer, kontorstøttesystemer, kommunikasjonssystemer, til kontroll- og styringssystemer. Fra tidligere hovedsakelig å skulle beskytte informasjonssystemer som behandler sikkerhetsgradert informasjon, skal man nå i tillegg beskytte informasjonssystemer som behandler ugradert informasjon, men som likevel er av kritisk betydning for grunnleggende nasjonale funksjoner.

Ovennevnte vil utvilsomt medføre en utvidelse av lovens virkeområde, ved at flere virksomheters systemer blir omfattet av den nye loven. Identifisering og utpeking, samt utforming av krav til slike systemer, vil ligge frem i tid. Det knyttes fra vår side noe usikkerhet til hva som vil anses som forsvarlig sikkerhetsnivå av i utgangspunktet åpne eller ugraderte informasjonssystemer.

### **Objekt- og infrastrukturens sikkerhet**

Utvalget foreslår å utvide sikkerhetsloven fra kun å omhandle objekter til også å omfatte skjermingsverdige infrastruktur. SD mener en slik systemtilnærming er grunnleggende fornuftig. Samtidig er vi av den oppfatning at en slik tilnærming fordrer at man tenker nytt med hensyn til hvordan systemer skal sikres. Det er grunn til å tro at hva som er hensiktsmessige sikringstiltak i stor grad vil variere mellom ulike sektorer og ulike typer infrastrukturer og objekter. SD er derfor positive til at man i større grad legger opp til funksjonskrav, og at det i utgangspunktet vil være sektormyndighetene – med utgangspunkt i sin sektorkunnskap – som skal legge føringer for hva som er forsvarlig sikkerhet.

## **Personellsikkerhet**

### *Adgangsklarering*

Med utgangspunkt i en gjennomgang av gjeldende regelverk for bakgrunnssjekk av personell i ulike sektorer, herunder luftfart og jernbane, fremholder utvalget at det på enkelte områder er behov for en hjemmel for personkontroll utover det som eksisterer i dag. Utvalget anbefaler derfor at det etableres en hjemmel for "adgangsklarering" av personell som skal ha fysisk eller logisk tilgang til skjermingsverdige objekter eller infrastruktur. Det fremgår at en slik adgangsklarering er ment å være mindre omfattende prosess enn ordinær sikkerhetsklarering, men samtidig mer omfattende enn en vandelsattest. Etter vår oppfatning kan adgangskontroll dermed forstås som en form for "forenklet sikkerhetsklarering".

I gjeldende sikkerhetslov er det hjemmel til å kunne kreve sikkerhetsklarering av personell som skal ha tilgang til skjermingsverdige objekter klassifisert MEGET KRITISK og KRITISK. Så vidt SD kan forstå må behovet for mer omfattende personkontroll dermed være avgrenset til tilgang til infrastruktur og objekter klassifisert som VIKTIG.

SD er positive til etableringen av et forenklet klareringsregime som kan benyttes på lavere klassifiserte infrastrukturer og objekter. Vi støtter derfor forslaget i § 7-3 om å ta inn en hjemmel til å kunne kreve adgangsklarering. Samtidig er vi opptatt av at det fortsatt må være anledning til å kreve strenge personkontroller av personell som skal ha tilgang til infrastruktur og objekter som er høyt klassifisert. Vi er derfor svært skeptisk til at det i utkast til § 7-3 ikke foreligger hjemmel til å kunne kreve sikkerhetsklarering. I prinsippet innebærer det foreliggende forslaget at personer kan gis fysisk eller logisk tilgang til MEGET KRITISKE objekter, uten at personene er sikkerhetsklarert.

Fysisk og logisk tilgang til objekter vil ikke bare kunne utgjøre en fare for sabotasje o.l., men vil også kunne gi personell inngående informasjon om objektets utforming, sårbarheter, mv. Dette er informasjon, som om den er nedfelt i et dokument, normalt er sikkerhetsgradert. SD stiller i lys av dette spørsmål ved det skillet som utvalget synes å trekke mellom tilgang til *informasjon* på den ene siden, og fysisk og logisk tilgang til *objekter* på den andre. Etter SDs vurdering bør spørsmålet om det skal gjennomføres en sikkerhetsklarering eller en enklere adgangsklarering, være knyttet til *skadepotensialet* ved at personell får tilgang – uavhengig av om tilgangen gjelder informasjon eller objekter.

SD er som nevnt over positive til å innføre en hjemmel for å kunne kreve en adgangsklarering for tilgang til lavere klassifiserte objekter og infrastruktur. Etter vår oppfatning vil ordningen gi bedre kontroll av personer som får selvstendig adgang til sikkerhetskritiske områder, objekter og infrastruktur. Dette vil kunne være et aktuelt virkemiddel innen flere områder i samferdselssektoren.

Lovforslaget hjemler kun adgangsklarering av personell som skal ha adgang til utpekte skjermingsverdige objekter og infrastruktur. SD mener at det også kan være behov for å kunne adgangsklarere personellgrupper som ikke nødvendigvis har adgang til *skjermingsverdige* objekter og infrastruktur som sådan, men som har sikkerhetsrelaterte arbeidsoppgaver i tilknytning til objekter og områder som er særlig utsatte for terrorhandlinger. Dette vil etter vårt syn være innenfor lovens virkeområde og i tråd med lovens intensjon. Eksempelvis nevnes sentrale knutepunkter innen luftfarten som et eksempel på denne typen objekter på side 115 under "lovens virkeområde".

Vi foreslår på denne bakgrunn at det utformes en lovhjemmel for adgangsklarering av kritiske personellgrupper, og at man gjennom forskrift kan definere hvilke personellgrupper som skal omfattes av regelverket.

Ordningen med adgangsklarering vil kunne få et relativt bredt anvendelsesområde, særlig dersom det legges opp til at adgangsklarering skal erstatte ulike typer bakgrunnssjekker som i dag gjennomføres i de ulike sektorene. Dette vil kunne være ressurskrevende for Klareringsmyndigheten. Eksempelvis gjennomfører Luftfartstilsynet årlig over 10 000 bakgrunnssjekker av personell som skal jobbe i luftfarten. SD mener derfor at det er viktig at ordningen med adgangsklarering innrettes på en slik måte at den vil gi bedre sikkerhet enn dagens bakgrunnssjekk, men at den samtidig ikke blir så omfattende at den ikke blir praktisk gjennomførbar, bl.a. med hensyn til saksbehandlingstid.

Videre er det viktig at ordningen med adgangsklarering innrettes slik at den tar hensyn til at arbeidsstokken og tjenesteproduksjonen i mange sektorer – ikke minst i samferdselssektoren – i økende grad er internasjonal. Norske statsborgere som har lengre opphold i utlandet og mange utenlandske statsborgere som arbeider i sektoren er stadig mer vanlig. Samferdselsmyndighetene har gjennom utviklingen av eget sektorregelverk opparbeidet seg både erfaring og kompetanse om hvordan regelverk på dette området kan tilpasses for å fange opp ovennevnte utvikling, og vil kunne bidra med dette i den videre prosessen.

#### *Utkast til § 8-4 - Klareringsmyndigheter*

Samferdselsdepartementet støtter forslag til videreføring av bestemmelsen som reduserer antall klareringsmyndigheter. Vi vil i den forbindelse også knytte en kommentar til forskrift om personellsikkerhet, selv om denne ikke er en del av utredningen. Det følger av forskriften § 2-2 at "virksomhet som har behov for å autorisere utenlandske statsborgere, kan bare autorisere etter at tillatelse er innhentet fra vedkommende departement i hvert enkelt tilfelle". Reduksjon av antall klareringsmyndigheter er blant annet begrunnet i behovet for økt kvalitet, effektivitet og kompetanse, samt å sikre en mer enhetlig klareringspraksis. Etter departementets mening gjør de samme hensyn seg også gjeldende i saker hvor

autorisasjonsmyndigheten ber om tillatelse til å autorisere utenlandske statsborgere, hvor den omsøktes tilknytning til Norge og til hjemlandet, samt hjemlandets sikkerhetsmessige betydning er sentrale vurderingskriterier. Departementet mener oppgaven med å vurdere hvorvidt en autorisasjonsansvarlig skal gis tillatelse å autorisere slike personer, bør vurderes av den myndigheten som utpekes til klareringsmyndighet for sivil sektor, fremfor hos det enkelte departement.

#### *Utkast til §§ 2-6 og 8-16 – om klage*

Klagereglene i lovutkastet § 2-6 gjelder etter sin ordlyd vedtak truffet i medhold av loven. Vedtak truffet i medhold av forskriftsbestemmelser er ikke uttrykkelig nevnt. Klagereglene i lovutkastet § 8-16 gjelder kun klareringssaker.

Vi oppfatter at det i dag er uklart hvorvidt virksomhetene har klagerett i tilfeller hvor departementet avslår en virksomhets anmodning om tillatelse til å autorisere en utenlandsk statsborger, jf. forskrift om personellsikkerhet § 2-2. Dette gjelder altså virksomheter som ikke er underlagt departementenes alminnelige instruksjons- og kontrollmyndighet. I retningslinjer fra NSM er det uttalt at det ikke foreligger klageadgang (Rundskriv 1/2014), samtidig som virksomheter i vår sektor hevder at NSM har informert om at de har rett til å klage. Fordi lovutkastet §§ 2-6 etter sin ordlyd bare gjelder vedtak etter loven, oppfattes det som noe usikkert om bestemmelsen også skal omfatte avgjørelser truffet i medhold av personellsikkerhetsforskriften § 2-2. Dersom dette er intensjonen bør det klargjøres i loven, forutsatt at denne bestemmelsen skal opprettholdes (jf. over).

Vi viser videre til lovutkastet § 2-6 siste ledd, hvor det fremgår at "reglene i forvaltningsloven kapittel VI gjelder tilsvarende for selvstendige rettssubjekters klageadgang etter denne loven". Samferdselsdepartementet minner om at dersom avgjørelser truffet av departementet i medhold av personellsikkerhetsforskriften § 2-2, skal kunne påklages i henhold til forvaltningsloven kapittel VI, vil virkningen bli at slike klagesaker må behandles av Kongen i statsråd (dersom ikke annet er bestemt). SD ser dette som svært uheldig og upraktisk, blant annet av hensyn til det store antall slike klagesaker som kan forventes.

SD foreslår på denne bakgrunn at virksomheters adgang til å klage på avgjørelser truffet i medhold av forskrift om personellsikkerhet § 2-2, klargjøres i loven. Dersom virksomheter skal ha anledning til å klage over avgjørelser truffet i medhold av personellsikkerhetsforskriften § 2-2, foreslår vi at det utpekes en annen klageinstans enn Kongen i statsråd. Dersom virksomhetene derimot ikke skal ha anledning til å klage på slike avgjørelser, vil dette innebære et unntak fra alminnelige rettssikkerhetsgarantier som følger av forvaltningsloven, og bør derfor vurderes nøye og eventuelt lovfestes.

#### *Utkast til § 8-10 – klarering av utenlandske statsborgere*

På s. 215 i utredningen er det påpekt at dagens bestemmelse om klarering av utenlandske statsborgere har blitt forstått og praktisert som at en eller annen form for tilknytning til Norge, har vært et helt avgjørende kriterium for å kunne innvilge klarering. Departementet vil kort nevne at denne praksisen sannsynligvis skyldes uttalelser i NSMs retningslinjer (PS 02/2015)

og ikke at ordlyden i seg selv er særlig uklar. Vi har likevel ingen merknader til endringsforslaget.

### **Sikkerhetsgraderte anskaffelser**

Vi viser her til vår tidligere høringsuttalelse i forbindelse med FDs utarbeidelse av Prop. 97 L (2015-2016).

### **Eierskapskontroll**

I utredningens kapittel 12 diskuterer utvalget konsekvensene av at vi lever en i internasjonal økonomi og at tidligere statseide selskaper, som i økende grad er privatisert, kan få utenlandske eiere. Utvalget legger derfor opp til at det i loven bør sikres hjemmel for nasjonal eierskapskontroll over strategisk viktige selskaper, som er av kritisk betydning for nasjonale funksjoner. Utvalget er klare på at dette i utgangspunktet vil være i strid med EØS-avtalen, samt at inngripen kan få betydelige konsekvenser for selskapet og eierne. SD støtter utvalgets anbefaling om at en slik bestemmelse er ment å være en snever unntaksbestemmelse, hvor inngripen kun skal skje av hensyn til sikkerhetsinteresser.

En rekke tjenester og oppgaver i samferdselssektoren er konkurranseutsatt, og hvor også utenlandske aktører konkurrer i markedet. SD er derfor opptatt av at sikkerhetsloven ikke virker konkurransevridende, for eksempel ved at utenlandske selskaper må ekskluderes fordi de vil ikke vil kunne underlegges sikkerhetsloven. Tilsvarende vil det være en utfordring dersom enkeltelskap underlegges loven og pålegges kostnadskrevenne sikkerhetskrav, mens konkurrerende selskap slipper.

Med hilsen

Espen Aamodt (e.f.)  
fagdirektør

Håkon M. Willumsen  
rådgiver

*Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer.*