



DET KONGELIGE
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT

Forsvarsdepartementet
Postboks 8126 DEP
0032 OSLO

Deres ref.
2015/3139-254

Vår ref.
18/3788 - APA

Dato
28.09.2018

Høring - forskrifter til ny sikkerhetslov

Justis- og beredskapsdepartementet (JD) viser til Forsvarsdepartementets brev om ovennevnte av 02.07.2018 med vedlegg.

1. GENERELT

Det er JDs generelle vurdering at forslaget til nye forskriftsbestemmelser treffer godt, og at innretningen på de tre forskriftene gjør det mulig for brukerne å skaffe seg kunnskap om de mål og krav forskriftene oppstiller. De funksjonelle kravene i forslaget medfører samtidig at virksomhetene i større grad blir ansvarlig for selv å vurdere og iverksette tiltak som tilfredsstiller kravene. JD forventer derfor et betydelig behov for råd og veiledning fra ulike fagmyndigheter, i særlig grad fra Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM) og Politiets sikkerhetstjeneste (PST). Vi ser det derfor som viktig å sikre at fagmyndighetene har tilstrekkelig kompetanse og ressurser til å yte en slik nødvendig bistand.

Videre ser vi det som særdeles viktig at NSM har tilstrekkelig hjemmelsgrunnlag til å være en tydelig fagmyndighet på tvers av sektorer, der en viktig rolle blant annet vil være å bidra til enhetlig sikringsnivå på tvers av sektorer og virksomhetsområder. Dette blir spesielt viktig for de sektorene der sektordepartement eventuelt utpeker egne tilsynsorganer. Slik vi ser det har NSM et slikt hjemmelsgrunnlag i lovens § 2-2 bokstav a-h, der fjerde ledd gir NSM uhindret adgang til den informasjon de har behov

for for å løse sine oppgaver. Vi ser det som viktig at dette hjemmelsgrunnlaget ikke innsnevres gjennom forskriftene.

Ny sikkerhetslov med forslag til forskrifter pålegger offentlige myndigheter og andre virksomheter til dels nye oppgaver som vil kreve ressurser - både av økonomisk og personellmessig art. Også kompetansebehovet knyttet til departementenes identifisering av grunnleggende nasjonale funksjoner (GNF) og behandling av saker om eierskapskontroll vil medføre behov for kompetanse som justissektoren i mindre grad har i dag. PST vil bli et særlig viktig fagorgan som departementene må innhente uttalelser fra. Det er derfor nødvendig å styrke PST både mtp. kompetanse og personellressurser på området.

På enkelte områder fremstår det som at det er ønskelig at nytt regelverk i større grad skal åpne for skjønnsmessige vurderinger. Dette gjelder bl.a. innenfor klareringsinstituttet, og spesielt i vurderingen av utenlandske statsborgere eller personer med manglende personhistorikk for sikkerhetsklarering. Vi legger til grunn at det ikke er ment at en slik økt fleksibilitet skal medføre at vi tar større risiko vedrørende nasjonal sikkerhet, men at målet er å ha større fleksibilitet i valg av løsninger og tiltak for å opprettholde samme sikkerhetsnivå. Justis- og beredskapsdepartementet ser det som avgjørende for personellsikkerhet, som et effektivt tiltak mot sikkerhetstruende aktivitet, at det foretas riktige risikovurderinger på dette området. Tilstrekkelige ressurser og tilpasset kompetanse innenfor klareringsinstituttet er derfor nødvendig for å kunne ivareta operative behov uten at det går på bekostning av nasjonal sikkerhet.

2. MERKNADER TIL DEN ENKELTE BESTEMMELSE OG ENKELTE SÆRSKILTE SPØRSMÅL I HØRINGSNOTATET

Justis- og beredskapsdepartementet har deltatt sammen med FD i prosjektet som har utarbeidet utkastene til forskriftene. JD har, etter gjennomgang av materialet i høringsperioden, likevel innspill til enkelte bestemmelser. Våre innspill fremgår av vedlegg¹ med innspill til enkelte særskilte spørsmål FD stiller i høringsnotatet og konkrete endringsforslag til enkelte bestemmelser.

3. ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE KONSEKVENSER AV NY LOV OM NASJONAL SIKKERHET MED FORSKRIFTER

3.1 Generelt

Vi viser til vårt brev av 09.05.2018 med vurdering av økonomiske og administrative konsekvenser av nytt regelverk. Vi har i ettertid innhentet oppdaterte vurderinger fra Politiets sikkerhetstjeneste (PST) og Sivil klareringsmyndighet (SKM) over de

¹ Vedlegg med svar på enkelte spørsmål i høringsnotatet og innspill til den enkelte bestemmelse

økonomiske og administrative konsekvenser *nye* oppgaver som følge av nytt regelverk vil ha for disse etatene. Vi vil som tidligere påpeke at det fortsatt er vanskelig å gjøre en kvalitativt god vurdering av de økonomiske og administrative konsekvensene for sektoren. Det er fortsatt noe usikkerhet vedrørende nedslagsfeltet til ny lov og rekkevidden på enkelte av bestemmelsene. Dette medfører at det er betydelig usikkerhet knyttet til estimatene. De faktiske behovene vil først bli klare etter at man har fått erfaringer med den nye regelverket over noe tid. Det kan av den grunn bli nødvendig med en gradvis oppbemanning i PST og SKM. Det antas at JD til RNB 2019 vil kunne redegjøre for de tidligste økonomiske og administrative konsekvensene av ny sikkerhetslov, og deretter komme tilbake til dette i budsjettprosessen etter hvert som regelverket har virket over tid.

Vi oppfatter at loven medfører en større aktivitetsplikt for departementet til blant annet å dokumentere sikkerhetsarbeidet i egen sektor og til å ha oversikt over ulike forhold. Dette arbeidet skal oppdateres regelmessig. Det fremstår fortsatt etter vårt syn som det nye regelverket også medfører at virksomhetenes aktivitetsplikt, med bl.a. kartlegging, analyse, risikovurdering, dokumentasjon av arbeidet og rapportering, blir høyere enn etter gjeldende sikkerhetslov med forskrifter. Dette gjelder også departementet i rollen som «virksomhet» underlagt loven. Erfaringer tilsier at arbeid med risikovurderinger, analyse og dokumentasjon av arbeidet er noe som utfordrer virksomhetene - både kompetanse- og ressursmessig.

3.2 Merbehov for etterlevelse av nye krav i regelverket

Lovens formål medfører at det er en rekke tjenester som utføres i sektoren som er av en slik betydning at et helt eller delvis bortfall av tjenester vil få konsekvenser for statens evne til å ivareta nasjonale sikkerhetsinteresser. Flere av aktørene benytter til dels omfattende IKT-infrastrukturer til å utføre tjenestene og det antas at flere av disse kan bli omfattet av loven. Dette vil være ugraderte systemer som ikke er omfattet av dagens regelverk, men som kan tenkes å bli omfattet av det nye regelverket. Det er derfor en betydelig usikkerhet til om det nye regelverket medfører økte investeringsbehov i sikring av slike ugraderte IKT-systemer ut over dagens sikringsnivå. Erfaringer fra arbeidet med objektsikring har vist at det kan være meget kostbart å sikre IKT-infrastruktur, og relokalisering har i en del tilfeller vært nødvendig.

Selv om sikringskravene til det som er omfattet av dagens regelverk ikke er strengere i det nye regelverket, eller medfører nye tiltak dersom det tilfredsstiller kravene i det eksisterende regelverket, utelukker vi ikke at det nye regelverket kan medføre betydelige kostnader til sikring av ugradert IKT-infrastruktur i sektoren.

3.3 Merbehov i Justis- og beredskapsdepartementet

For Justis- og beredskapsdepartementet vil oppgaven med å identifisere og holde oversikt over grunnleggende nasjonale funksjoner og virksomheter som er av vesentlig betydning for slike funksjoner, kreve både kompetanse og ressurser til gjennomføring av oppgavene, og til å forvalte og vedlikeholde slike oversikter. Også vedak om at

virksomheter skal underlegges loven, jf sikkerhetsloven § 1-3 første ledd, vil medføre et merarbeid – også i form av klagebehandling – sammenlignet med gjeldende lov. Det antas at det nye regelverket i vesentlig større grad treffer sivil sektor enn gjeldende regelverk. JDs overordnede ansvar for forebyggende sikkerhet i sivil sektor er på enkelte områder tydeligere i det nye regelverket og medfører konkrete oppgaver for departementet. I tillegg vil departementet i rollen som virksomhet underlagt regelverket få økt aktivitetsplikt, med bl.a. kartlegging, analyse, risikovurdering og dokumentasjon av arbeidet, sammenliknet med eksisterende regelverk. Vi har også flere IKT-systemer som ikke behandler sikkerhetsgradert informasjon og i dag ikke er underlagt sikkerhetsloven, men som antas å bli det da de understøtter regjeringens sentrale krisehåndtering.

Samlet sett vurderer JD at det er behov for tilførsel av i overkant av to årsverk til det interne sikkerhetsarbeidet og i overkant av to årsverk for ivaretagelsen av departementets ansvar for forebyggende sikkerhet nasjonalt og i egen sektor. Det gir en estimert kostnad på om lag 5 mill. kroner.

3.4 Merbehov i Politiets sikkerhetstjeneste (PST)

Departementet har innhentet en oppdatert vurdering fra PST over hvilke økonomiske og administrative konsekvenser nye eller utvidede oppgaver i nytt regelverk vil få. Det antas at det nye regelverket i vesentlig større grad treffer sivil sektor - noe som vil ha konsekvenser for PST. Det er likevel betydelig usikkerhet knyttet til estimatene da det fortsatt er usikkerhet om nedslagsfeltet til ny lov og rekkevidden på enkelte av bestemmelsene.

PST vurderer at det nye regelverket ikke vil medføre merkostnader i arbeidet med forebyggende sikkerhet i egen virksomhet da tjenesten er underlagt gjeldende lov og oppfyller dagens krav. PST vil imidlertid få nye oppgaver når den nye loven trer i kraft, samt at omfanget av tjenestens eksisterende oppgaver vil øke som følge av at lovens virkeområde utvides. PST vil ikke ha mulighet til å omprioritere ressurser innenfor gjeldende ramme til nye og utvidede oppgaver som følge av ny sikkerhetslov.

3.4.1 Nye og utvidede oppgaver for PST

3.4.1.1 Eierskapskontroll

De nye bestemmelsene om eierskapskontroll legger opp til at departementet som behandler saken skal innhente uttalelse fra PST. Slike saker skal vurderes innen 60 arbeidsdager og erfaringen i sammenliknbare saker tilsier at det er krevende for tjenesten både kompetansemessig og å alokere betydelige ressurser som på kort tid skal gi en relevant uttalelse. Tjenesten vil derfor måtte tilføres ressurser dersom den skal kunne gi faglige relevante og gode uttalelser.

3.4.1.2 Varslingsplikt mv.

Ny lov § 9-4 slår fast at den enkelte virksomhet ved anskaffelser til skjermingsverdig informasjonssystem, objekt og infrastruktur skal vurdere om anskaffelsen kan innebære en ikke ubetydelig risiko for at informasjonssystemet, objektet eller infrastrukturen kan bli rammet av eller brukt til sikkerhetstruende virksomhet. Dersom vurderingen viser at anskaffelsen innebærer en slik risiko, skal virksomheten varsle overordnet departement. Departementet kan i behandlingen av varselet be relevante organer om å uttale seg om risikoen ved anskaffelsen og om leverandørens sikkerhetsmessige pålitelighet. Vi legger til grunn at det vil være særlig relevant å innhente uttalelse fra PST i slike saker, og at det vil være vanskelig for ansvarlig departement å behandle en slik sak på forsvarlig måte uten uttalelse fra PST. Dette er en ny oppgave som fordrer at tjenesten tilføres ressurser for å løse.

3.4.1.3 Vedtak ved risiko for skadevirkninger for nasjonale sikkerhetsinteresser

Ny lov § 2-5 gir Kongen i statsråd kompetanse til å fatte nødvendige vedtak for å hindre sikkerhetstruende virksomhet eller annen planlagt eller pågående aktivitet som kan innebære en ikke ubetydelig risiko for at nasjonale sikkerhetsinteresser blir truet.

Før det fattes et slikt vedtak vil det være naturlig å innhente rådgivende uttalelser fra relevante organer. Vi legger til grunn at det vil være særlig relevant å innhente uttalelse fra PST i slike saker, og at det vil være vanskelig for ansvarlig departement å behandle en slik sak på forsvarlig måte uten uttalelse fra PST. Dette er en sikkerhetsventil som antas å bli benyttet sjelden, men erfaring tilsier at slike saker er svært ressurskrevende å behandle.

3.4.1.4 Personkontroll – Adgangsklarering

Det er lagt til grunn at PSTs registre skal kontrolleres i forbindelse med det nye regimet for adgangsklarering. PSTs registre kontrolleres i dag i forbindelse med sikkerhetsklarering. Det antas at det nye regimet for adgangsklarering vil nyttes i langt større utstrekning ved tilgang til skjermingsverdig objekt og infrastruktur enn det dagens klareringsregime benyttes. Selv om innføringen av adgangsklarering kan medføre noen færre sikkerhetsklareringsanmodninger, forventes det en betydelig økning i det totale antallet kontroller PST må gjennomføre. Grunnet opplysningenes egenart vil det, til tross for at PST har effektive digitale søkeløsninger, være påkrevet med manuell kontroll. Det antas også at antallet forespørsler mot utlandet, som PST i dag gjør på vegne av NSM, vil øke noe som følge av enkelte endringer i personellsikkerhetsregelverket.

3.4.1.5 Etterforskning

PST skal etterforske overtredelser av sikkerhetsloven, jf. politiloven § 17 b. Som følge av det utvidede virkeområdet, forventes det en økning i antall etterforsknings saker som følge av mulige lovbrudd. Erfaring med etterforskning som følge av brudd på sikkerhetsloven er at dette krever betydelige tekniske ressurser i tillegg til det generelle ressurspådraget som følge av en etterforsknings sak.

3.4.1.6 Sikkerhetsrådgivning og trusselvurderinger

Virkeområdet til sikkerhetsloven utvides, og det forventes at utvidelsen i vesentlig grad treffer sivil sektor. Politiets sikkerhetstjeneste skal forebygge overtredelser av sikkerhetsloven, jf. politiloven § 17 b. PST gir derfor i dag sikkerhetsrådgivning til en rekke virksomheter. Idet flere nye virksomheter, objekter og infrastruktur vil omfattes av ny lov, vil det være naturlig å forvente en økning i etterspørselen etter sikkerhetsrådgivning fra PST. Dette arbeidet krever også økt koordinering og samarbeid mellom EOS-tjenestene og nasjonale samvirkeaktører.

Den nye loven slår i § 4-2 fast at virksomheten regelmessig skal gjennomføre risikovurderinger. I forslaget til forskrift om virksomhetens arbeid med forebyggende sikkerhet § 11 slås det fast at virksomheten i denne vurderingen skal ta hensyn til hvilken sikkerhetstruende virksomhet de skjermingsverdige verdiene kan bli utsatt for. For at virksomhetene skal være i stand til å oppfylle forskriftens krav må de ha tilgang til relevant informasjon om trusselbildet. Lovens § 2-3 legger til rette for økt deling av trusselvurderinger mv. Det legges derfor til grunn at det vil være økte forventninger til PSTs leveranser, der det vil være nødvendig for PST å lage mer tilpassede vurderinger. Erfaringer tilsier at økt bevissthet knyttet til etterretningstrusselen fører til økt etterspørsel etter sikkerhetsrådgivning.

3.4.2 Økonomiske og administrative konsekvenser

PST har vurdert økonomiske og administrative konsekvenser knyttet til nye oppgaver som følge av sikkerhetsloven. Konsekvensene av det utvidede virkeområdet er foreløpig uklare, både i forhold til økt saksmengde og når økt saksmengde vil inntreffe. PST har per nå ikke tilstrekkelig kompetanse eller kapasitet til å etterleve intensjonen i loven om økte leveranser. PST har utarbeidet tre scenarier (lavt, middels og høyt volum) for forventet saksvolum i fremtiden. Etter departementets vurdering kan ikke merutgiftene håndteres innenfor gjeldende budsjettammer.

Samlet sett har PST anslått behov for hhv. 25, 47 og 75 stillinger knyttet til de nye oppgavene (lavt, middels og høyt volum). PST antar middels volum for å være mest sannsynlig omfang. Dersom middels volum legges til grunn, vil dette medføre en merkostnad på 62 mill. kroner årlig med helårsvirkning fra 2020. En økning av ansatte i PST betyr også at PST har behov for tilleggslokaler som vil påføre staten ytterligere merkostnader med et særlig stort investeringsbehov i 2020.

3.5 Merbehov i Sivil klareringsmyndighet (SKM)

Departementet har innhentet en oppdatert vurdering fra SKM over hvilke økonomiske og administrative konsekvenser nye eller utvidede oppgaver i nytt regelverk vil få. Det antas at det nye regelverket i vesentlig større grad treffer sivil sektor noe som vil ha konsekvenser for SKM, men det er betydelig usikkerhet knyttet til estimatene da det fortsatt er usikkerhet om nedslagsfeltet til ny lov og rekkevidden på enkelte av bestemmelsene. SKM vil få økt omfang av eksisterende oppgaver når den nye loven trer i kraft, samt at myndigheten får enkelte nye oppgaver. SKM vil ikke ha mulighet til å omprioritere ressurser innenfor gjeldende ramme til nye og utvidede oppgaver som følge av ny sikkerhetslov.

3.5.1 Nye og utvidede oppgaver for SKM

3.5.1.1 Behov for økt digitalisering og restansehandling

Sivil klareringsmyndighet peker i sin vurdering på at det er et betydelig potensiale for digitalisering og automatisering i hele saksbehandlingsskjeden. Det er NSM som utvikler, drifter og forvalter saksbehandlingssystemet for personellsikkerhet som nyttes av klareringsmyndighetene. Forsvarsdepartementet bør snarest starte et prosjekt med sikte på å digitalisere og automatisere saksbehandlingen. Det vises i den anledning til NSMs sikkerhetsfaglige råd og anbefaling nr. 54. Økt digitalisering vil bidra til at behovet for årlige styrkninger for å møte utviklingstrekkene reduseres.

3.5.1.2 Økt kompleksitet i vurderinger av sikkerhetsklareringer

Norges befolkningsmessige sammensetning, transnasjonale trender i utdannings- og arbeidsøymed og økende internasjonalisering gjør at globale trender har stadig mer å si for det nasjonale trusselbildet. Denne utviklingen utfordrer personellsikkerhetsregimet, og virker direkte inn på klareringsmyndighetenes ressurser og evne til å håndtere regimet.

Nytt regelverk tar sikte på å videreføre hovedelementene i dagens regler om personellsikkerhet. På enkelte områder er det vedtatt og foreslått innført regler som representerer en oppmykning da man har ment at praktiseringen av regelverket ikke er tilpasset samfunnsutviklingen. Etter departementets vurdering er en sentral utfordring klareringsmyndighetene står overfor knyttet til personer med tilknytning til andre stater, både på grunn av kompleksiteten i sakene og et økt sakstilfang. En sikkerhetsfaglig forsvarlig utøvelse av personellsikkerhet vil medføre økonomiske og administrative konsekvenser for klareringsmyndighetene. Det vil være spesielt ressurskrevende å følge opp stillingsklareringer, da en slik klarering vil innebære hyppigere vurderinger da den enkelte stillingsbeskrivelse endres, eller personen bytter stilling. Innføring av en utstrakt bruk av stillingsklarering vil følgelig få relativt store ressursmessige konsekvenser da klareringsprosessen får mer karakter av en kontinuerlig prosess, hvor løpende risikohåndtering står sentralt. Det er viktig at den ressursmessige konsekvensen dette medfører ikke undervurderes.

3.5.1.3 Forventet utvikling i antall saker

Sivil klareringsmyndighet forventer at antall saker om sikkerhetsklarering stiger i sivil sektor. Dette som følge av en begrenset utvidelse av lovens virkeområde, deling av graderte trusselvurdering med virksomheter som i dag ikke er underlagt loven og større utrulling av graderte kommunikasjonsløsninger.

Sivil klareringsmyndighet forventer at det blir et ikke ubetydelig antall saker med adgangsklarering, og at disse ikke kommer istedenfor, men som tillegg. Det antas at denne sakstypen kan bli særlig aktuell i samferdselssektoren.

3.5.1.4 Adgangsklareringer

Dette er en ny sakstype det vil fordre ressurser for å istandsette virksomheten å håndtere på en god måte. Denne sakstypen bør søkes digitalisert i langt større grad enn dagens saker om sikkerhetsklarering er. Her bør saksflyten i hovedsak være digital og ikke papirbasert, noe som vil fordre en betydelig systemutvikling hos NSM. SKM forventer et betydelig antall slike saker, men først etter at departementene etter noe tid har fattet vedtak om dette. Det blir viktig at departementene i sine vedtak også ser hen til hvilke ressursmessige konsekvenser slike vedtak vil få for SKM.

3.5.1.5 Leverandørklareringer

Omfanget av antall saker antas å være lavt, men kan stige som følge av at flere anskaffelser til ugraderte IKT-systemer og infrastruktur blir underlagt loven. Utviklingen er derfor meget usikker. Det vil særlig være sikkerhetsinspeksjoner ute hos leverandør som kan være ressurskrevende.

3.5.2 Økonomiske og administrative konsekvenser

SKM har vurdert økonomiske og administrative konsekvenser knyttet til nye og utvidede oppgaver som følge av sikkerhetsloven. Konsekvensene av det utvidede virkeområdet er foreløpig uklart, både mtp. økt saksmengde og når økt saksmengde vil inntreffe. SKM har per nå ikke kapasitet til å etterleve intensjonen i loven om innføring av nytt regime for adgangsklarering eller mer individuell (og ressurskrevende) tilpasset vurdering i særlig saker om tilknytning eller redusert personhistorikk. SKM har utarbeidet tre scenarioer (lavt, middels og høyt volum) for forventet saksvolum i fremtiden. SKM har i sin vurdering lagt til grunn at SKM blir leverandørklareringsmyndighet, noe som i dag utføres av NSM. Etter departementets vurdering kan ikke merutgiftene håndteres innenfor gjeldende budsjettammer.

Samlet sett har SKM anslått behov for hhv 10, 16 og 29 stillinger knyttet til de utvidede eller nye oppgavene (lavt, middels og høyt volum) gitt dagens digitale løsninger. SKM antar middels volum for å være mest sannsynlig omfang, særlig dersom det utvikles mer digitaliserte løsninger. Dersom middels volum legges til grunn, vil dette medføre en merkostnad på om lag 21 mill. kroner årlig med helårsvirkning fra 2020. SKM har i tillegg signalisert et behov for ytterligere 3-6 årsverk midlertidig i 2019 for å sette

virksomheten i stand til å ivareta de nye oppgavene. SKM har mulighet til en viss fortetting i sine lokaler i Moss ved en økning av antall ansatte, og kan, dersom beslutningen fattes innen rimelig tid, leie tilleggsarealer i tilknytning til de lokalene virksomheten skal inn i. SKM viser i sin vurdering til at det er betydelige muligheter for å digitalisere prosessen med sikkerhets- og adgangsklareringer, noe som vil redusere behovet for ytterligere tilførsel av ressurser ved økning i saksporteføljen. Dagens plattform og saksbehandlingsverktøy for klareringssaker leveres av NSM. FD og JD bør av den grunn starte et arbeid med sikte på å lage en plan for digitalisering av dagens manuelle prosesser.

4. AVSLUTNING

Vi ser frem til et fortsatt godt samarbeid med FD i arbeidet med å ferdigstille forskriftene samt øvrige aktiviteter som er nødvendig for at det nye regelverket skal tre i kraft.

Med hilsen

John Arne Gisnås
avdelingsdirektør

Audun P. Aanæs
seniorrådgiver

Vedlegg: Innspill til enkelte særskilte spørsmål i høringsnotatet samt innspill til enkelte paragrafer

Dokumentet er godkjent og sendes uten signatur