

Forsvarsdepartementet
Postboks 8126 Dep
0032 OSLO
Norge

Saksbehandler: Viktor Madsen

Telefon direkte:

Vår dato: 01.10.2018

Vår referanse: 18/11613-3

Deres dato: 02.07.2018

Deres referanse: 2015/3139-254/FD

Høringsuttalelse - Forskrifter til ny sikkerhetslov

Generelt

Det vises til høringsbrev av 2. juli 2018 om høring av nye forskrifter til ny sikkerhetslov.

Luftfartstilsynet (LT) merker seg at ambisjonsnivået for ny sikkerhetslov med forskrifter er høyt, ved at regelverket har som mål å se helhetlig på sikring av objekter og infrastruktur. Slik LT oppfatter det, er det nettopp sammenhengene mellom objekter og infrastruktur som søkes identifisert. Dette får betydning for utvelgelse av både objekter og infrastruktur.

En viktig utfordring med det nye regimet er at begrepet «skjermingsverdig infrastruktur» introduseres. For å få en nærmere pekepinn på hva dette kan være, viser Forsvarsdepartementet til pågående arbeid i de enkelte departementer, hvor såkalte «grunnleggende nasjonale funksjoner» skal identifiseres. Det vises også til tidligere arbeid i regi av Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, blant annet i form av den såkalte KIKS-rapporten. Det som etter LTs oppfatning kjennetegner mye av arbeidet så langt, er imidlertid at begrepet «skjermingsverdig infrastruktur» ikke har blitt konkretisert i så stor grad at det er mulig å si hvor grensene går for hva som faller inn under begrepet og hva som faller utenfor. Et viktig bidrag for å konkretisere skal være metodikk som utarbeides av Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM). Denne er imidlertid ikke ferdigstilt, og LT antar derfor at sektordepartementene kanskje vil komme tilbake til saken etter hvert. LT ønsker i alle fall å poengtere at en nærmere konkretisering av begrepet «skjermingsverdig infrastruktur» er viktig for den praktiske gjennomføringen av sikringstiltak. Vi antar at metodikken fra NSM vil kunne spille en viktig rolle i denne sammenheng.

Objekt- og infrastrukturens sikkerhet

Forsvarsdepartementet (FD) etterspør innspill på om det bør gis mer detaljerte krav til sikring av infrastruktur og hvilke krav som eventuelt bør stilles.

Tanken med funksjonelle krav til sikring er for så vidt god, i den forstand at ulike tiltak kan gi et «forsvarlig sikkerhetsnivå», men aktørene som skal gjennomføre sikringstiltakene i praksis etterspør gjerne eksempler på hva som er godt nok. Selv om kritisk infrastruktur identifiseres, er det gjerne stor usikkerhet knyttet til hvordan denne bør sikres, hva er tilstrekkelig sikring og hvilke alternativer for sikring finnes.

Tilsyn

LT legger til grunn at utpeking som sektortilsyn innebærer at all makt og myndighet legges til sektortilsynet. Dette betyr blant annet at sektortilsynet kan hjemle eventuelle avvik i ny sikkerhetslov med forskrifter. Det er imidlertid uklart hva som er forholdet mellom sektorregelverk og bestemmelsene i ny sikkerhetslov med forskrifter. I dag er dette regulert i den forstand at der sektorregelverket fremstår som «relevant og tilstrekkelig», så har dette forrang fremfor bestemmelsene i objektsikkerhetsforskriften. Siden bestemmelsene i ny sikkerhetslov med forskrifter er funksjonelt innrettet, antar LT at praksis ved gjennomføring av tilsyn ikke kommer til å bli endret, ved at tilsyn etter sektorregelverket i luftfarten i de fleste tilfeller vil ivareta kravet om tilsyn også etter ny sikkerhetslov med forskrifter. Sikringskrav for eventuelle nye objekter eller ny skjermingsverdig infrastruktur innen luftfarten som måtte bli utpekt og som ikke omfattes av relevant sektorregelverk, vil naturlig følge av ny sikkerhetslov med forskrifter.

Et moment som FD bør vurdere vedrørende NSMs eventuelle deltagelse på tilsyn sammen med sektortilsynet, er mulige utfordringer knyttet til habilitet hos sikkerhetsmyndigheten. NSM skal føre tilsyn med sektortilsynet og kan gi sanksjoner i form av både tvangsmulkt og overtredelsesgebyr, dersom tilsyn ikke gjennomføres på en tilfredsstillende måte. LT antar imidlertid at avtalen mellom sikkerhetsmyndigheten og sektortilsynet vil kunne klargjøre i hvilken grad sikkerhetsmyndigheten skal være involvert i selve tilsynet og at en dermed unngår å havne i den situasjonen som er beskrevet over.

For luftfarten er reglene om adgangsklarering de praktisk viktigste elementene i forskriftene til sikkerhetsloven og vi har derfor kommentert utkastet til klareringsforskrift særskilt.

1. Bakgrunnssjekk etter luftfartsregelverket og akkreditering

Luftfartstilsynet foretar i dag bakgrunnssjekk av alle personer som skal ha tilgang til sikkerhetsbegrenset område på en lufthavn. Bakgrunnssjekk utføres i henhold til bestemmelser gitt i forskrift 1. mars 2011 nr. 214 om forebyggelse av anslag mot sikkerheten i luftfarten (heretter BSL SEC 1-1). Forskriften er gitt med hjemmel i luftfartsloven. Det er krav til godkjent bakgrunnssjekk for flere grupper av personer:

- a) Personer som skal ha ID-kort som gir adgang til sikkerhetsbegrenset område på norske lufthavner
- b) Besetningsmedlemmer som skal ha såkalt Community Crew ID Card (CCIC)
- c) Personer som skal gjennomføre frakt og post
- d) Personer som skal være sertifisert instruktør innenfor security-området
- e) Personer som er utpekt som stedlig ansvarlig for security, ansvarshavende for sikkerhet, av en virksomhet, eller er stedfortreder til denne funksjonen (hvis vedkommende ikke allerede er sikkerhetsklarert eller innehar id-kort)
- f) Personer som skal være teknisk ansvarlig for sikkerhetsutstyr (hvis vedkommende ikke allerede er sikkerhetsklarert eller innehar id-kort),
- g) Personer som skal delta i sikkerhetsutvalg på en lufthavn (hvis vedkommende ikke allerede er sikkerhetsklarert eller innehar id-kort).

Bakgrunnssjekk består av identitetskontroll, kontroll av arbeid/utdanning siste fem år, herunder om søker har udokumenterte perioder med arbeid eller utdanning. Sjekken består også av en vandelskontroll mot uttømmende politiattest. Kravene til innholdet i en bakgrunnssjekk er fastsatt gjennom forordning (EF) nr. 300/2008 m.fl. som er gjennomført gjennom BSL SEC 1-1.

For de personene som skal ha utstedt ID-kort, vil informasjon om bestått bakgrunnssjekk bli formidlet til utsteder av ID-kort. Avslag på bakgrunnssjekk gis direkte til søker.

Formålet med bakgrunnssjekk er å hindre at personer som kan representere en risiko for sikkerheten i luftfarten gis adgang til landingsplasser og luftfartsanlegg eller godkjennes for sentrale posisjoner i luftfarten for øvrig. Kravet til bakgrunnssjekk skal også bidra til å sikre allmennhetens tillit til sivil luftfart.

Luftfartstilsynet behandler ca. 15 000 søknader per år om bakgrunnssjekk, de fleste i tilknytning til personer som skal ha eller har ID-kort til lufthavn.

Akkreditering

I tillegg til bakgrunnssjekk, ble det i 2016 innført krav om akkreditering for å få tilgang til sikkerhetsbegrenset område på en lufthavn. Kripes utfører akkrediteringen etter regelverket i politiregisterforskriften § 38-5. Luftfartstilsynet får informasjon om avgjørelsen fra Kripes, og formidler beslutningen til personen den gjelder. Beslutning om ikke bestått akkreditering kan ikke påklages og det gis ingen begrunnelse for beslutningen.

Når det gjelder dagens akkrediteringsordning så vises det for øvrig til informasjon om dette i høringssvaret fra politidirektoratet/Kripes.

2. Grunnlaget for vedtak om krav til adgangsklarering

En forutsetning for adgangskontroll er tilgang til skjermingsverdig objekt eller infrastruktur. Sentrale spørsmål er hva som skal defineres som "grunnleggende nasjonale funksjoner" og om luftfarten kan betegnes som "skjermingsverdig infrastruktur" i denne sammenheng. NOU 2016: 19 og Prop. 153 L (2016-2017) nevner sentrale knutepunkter for lufttrafikken som eksempler på infrastruktur som er aktuell for klassifisering som skjermingsverdig. Hele luftfartsinfrastrukturen nevnes ikke som aktuell for klassifisering som skjermingsverdig som sådan.

Med basis i felleseuropeisk regulering er det etablert et konsept som omtales som "one-stop" security. «One-stop» security baserer seg på at sikkerhetsregimet på lufthavner som er omfattet må være det samme, fordi tilgang til ei lufthavn gir tilgang til alle.

Luftfartstilsynet legger til grunn at Samferdselsdepartementet vil fatte vedtak om at visse objekter eller infrastruktur innenfor luftfartsområdet skal være omfattet av sikkerhetsloven, jf. lovens § 1-3 og videre vedtak etter sikkerhetsloven § 8-3 om krav til adgangsklarering. Siden visse lufthavner åpenbart må defineres som knutepunkter og skjermingsverdige – og disse er en del av "one-stop" security - mener Luftfartstilsynet at hele lufthavnstrukturen dermed blir å anse som skjermingsverdig nettopp for å beskytte knutepunktene. Luftfartstilsynet mener altså at selv om det vedtaket som departementet skal fatte etter sikkerhetsloven § 1-3 ikke vil omfatte *samtlige* lufthavner som er omfattet av kravene i BSL SEC 1-1, så må kravet om adgangsklarering omfatte *samtlige* lufthavner. Kravene til personkontroll, i dag bakgrunnssjekk og akkreditering, er og vil være de samme for adgang til *samtlige* lufthavner omfattet av BSL SEC 1-1, uavhengig av om det enkelte objektet defineres til å være omfattet av sikkerhetsloven. I prinsippet gir tilgang til sikkerhetsbegrenset område på en lufthavn, også tilgang til øvrige norske – og europeiske – lufthavner som inngår i det såkalte One Stop Security-området.

Luftfartstilsynet er for øvrig kjent med at Kripes har pekt på at det er behov for å sikre hele verdikjeden for å kunne oppnå et forsvarlig sikkerhetsnivå ved skjermingsverdige objekter og infrastruktur. Luftfartstilsynet stiller seg bak denne vurderingen.

3. Adgangsklarering – generelt

Det følger av det som er sagt under punkt 1 at det er flere grupper hvor det i dag er krav om godkjent bakgrunnssjekk. Det er kun for én av disse gruppene – personer som skal ha ID-kort som gir adgang til sikkerhetsbegrenset område på en lufthavn, at adgangsklarering er aktuelt.

Slik bestemmelsene om adgangsklarering er foreslått, med unntak av et forhold knyttet til forslaget § 8, mener Luftfartstilsynet at adgangsklarering som ordning fullt ut vil kunne erstatte dagens ordning med bakgrunnssjekk og akkreditering for persongruppe a, jf. punkt 1.

Luftfartstilsynet vil måtte fortsette å foreta bakgrunnssjekk for de øvrige gruppene b til og med g, jf. punkt 1.

Luftfartstilsynet mener de foreslåtte reglene for adgangsklarering kan erstatte dagens ordning med bakgrunnssjekk og akkreditering for samtlige personer som skal ha ID-kort som gir adgang til sikkerhetsbegrenset område på en lufthavn. Det er imidlertid svært viktig at Sivil klareringsmyndighet har tilstrekkelige ressurser til å ivareta behovet for adgangsklarering på luftfartens område, også for personer som har vært bosatt i utlandet og/eller er utenlandske statsborgere. Lang saksbehandlingstid vil kunne medføre driftsforstyrrelser med betydelig negative økonomiske konsekvenser for en industri med allerede små økonomiske marginer.

4. Kommentarer til bestemmelsene i klareringsforskriften

§ 6: I annet ledd, siste setning, kunne det vært presisert at de opplysningene som kan inngå, gjelder for «*personkontroll ved sikkerhetsklarering*».

§ 8: I kravene til egenopplysninger ved adgangsklarering må den som skal gis adgangsklarering opplyse om det som kreves etter § 7 første ledd bokstav a og c. Kravene til hva en bakgrunnssjekk i luftfarten må inneholde er fastsatt i felleseuropeisk regelverk, nærmere bestemt forordning (EU) 2015/1998 punkt 11.1.3 bokstav c. For å oppfylle kravene som stilles til bakgrunnssjekk må bestemmelsen endres slik at personen også må opplyse om det som følger av § 7 første ledd bokstav e.

§ 14: Vedrørende adgangsklarering, som reguleres i bestemmelsens andre ledd, fremstår det uklart hva som menes med «*anses å være tilfredsstillende*». Etter Luftfartstilsynets erfaring, særlig når det gjelder personer som har vært bosatt i utlandet, så kan det lett oppstå små variasjoner i presisjonsnivået for personkontrollopplysningene. Dette kan typisk gjelde angivelse av adresser. Praktiseringen av kravet må etter Luftfartstilsynets oppfatning ikke være slik at mindre feil/sprik i enkelte opplysninger innebærer at adgangsklarering automatisk avslås.

I bestemmelsens tredje ledd er det videre slik at for at en personkontroll av personer som har oppholdt seg i utlandet kan anses å være tilfredsstillende, må Norge ha et sikkerhetssamarbeid med staten som gir klareringsmyndigheten tilgang til personkontrollopplysninger fra staten. Luftfartstilsynet ønsker å peke på at kravet slik det nå er formulert, vil kunne innebære utfordringer for enkelte personellgrupper i luftfarten. Luftfart er en internasjonal bransje som til dels preges av stor mobilitet. Det er for eksempel ikke uvanlig å ta utdanning i utlandet og deretter skaffe seg arbeidserfaring utenlands, gjerne utenfor Europa/USA, for eksempel som flygeleder. Det er også enkelte personer med omfattende erfaring fra norsk luftfart, som i kortere eller lengre perioder arbeider utenfor Europa/USA, for deretter å returnere til jobb i Norge. Utenlandske statsborgere søker seg også til jobber innenfor norsk luftfart.

Vår dato
24.09.2018

Vår referanse
18/11613-3

Ordlyden i bestemmelsens fjerde ledd legger opp til at helhetsvurderingen skal brukes helt unntaksvis. Slik bestemmelsen er utformet bærer den også preg av å være tenkt benyttet i forhold til norske statsborgere/andre borgere som har vært bosatt i Norge, og som har kortvarige utenlandsopphold før de igjen skal arbeide i Norge. Det er behov for et regelverk som også kan ivareta behovet for adgangsklarering innenfor luftfarten, hvor det som nevnt over er stor grad av mobilitet. Dette også overfor personer som ikke i utgangspunktet har vært bosatt i Norge, som ikke har tjenestegjort for den norske stat eller humanitære organisasjoner, eller har arbeidet for en norsk virksomhet i utlandet. Bestemmelsen bør utformes slik at det kan legges vekt på andre metoder for verifisering som kan kompensere for manglende tilgang til personopplysninger.

§ 15: Vi er usikre på om henvisningen i første ledd til sikkerhetsloven § 8-4 bokstav m er ment å gi uttrykk for noe mer enn det som allerede er sagt i § 14 annet ledd.

§ 22: Det bør endres til «dersom ikke annet følger av annet regelverk eller avtale mellom (...)». Denne endringen må med for å oppfylle krav etter felleseuropeisk securityregelverk som er gjennomført til norsk rett gjennom forskrift.

Luftfartstilsynet støtter den valgte strukturen med tre forskrifter. Den valgte strukturen bør lette tilgjengeligheten og anvendelsen av regelverket.

Det anses imidlertid å være en svakhet ved høringen at det i høringsnotatet opplyses om at arbeidet med forskriftene har pågått under høringen. Etter vår mening stiller den metodikken krav til at det ikke gjøres vesentlige materielle endringer som dermed blir unntatt fra høring.

Med vennlig hilsen

Lars Kobberstad
luftfartsdirektør

Dokumentet er elektronisk godkjent og krever derfor ikke signatur.