



Forsvarsdepartementet
Postboks 8026 Dep
0032 OSLO

Datatilsynet	
2003/1849 - 2	
10 NOV. 2003	
AN.	008
Saksb. AFL	Avskr.

Deres ref
2002/02118-5/FD I 4/SV/353

Vår ref (bes oppgitt ved svar)
2003/1849-2 AFL/-

Dato
10.11.2003

HØRINGSUTTALELSE - FORSLAG FRA ARBEIDSGRUPPEN OM FOREBYGGENDE SIKRING AV OBJEKTER MOT TERROR- OG SABOTASJEHANDLINGER

Datatilsynet viser til Deres brev av 05.08.2003. Datatilsynet har per e-post datert 24.10.2003 fått utsatt svarfristen til 15.11.2003.

Forslaget som er sendt på høring inneholder både forslag til endring av sikkerhetsloven og forslag til forskrift om objektsikkerhet med hjemmel i sikkerhetsloven. Datatilsynet forstår det slik at departementet ønsker tilbakemelding i forhold til begge forslagene, dog slik at arbeidsgruppens mandat i utgangspunktet var begrenset til arbeid med forskriften og at det er forskriften det eventuelt er aktuelt å vedta i denne omgangen. Datatilsynet tar arbeidsgruppens opplysning om at forskriften foreslås som et midlertidig tiltak inntil en lovendring eventuelt er vedtatt, til etterretning. Vi har likevel funnet grunn til å vurdere forslaget til forskrift nøye.

Datatilsynet har tatt i betraktning de vurderinger som er gjort med henblikk på personvernet i pkt. 16.4.5. Vi vil bemerke at man i vurderingene har lagt svært liten vekt på at enkeltpersoner bare i begrenset grad har rett til informasjon og innsyn i de behandlinger av personopplysninger som skjer med hjemmel i sikkerhetsloven. Nye krav til sikkerhet kan medføre at flere behandlinger av personopplysninger blir unntatt fra innsyn og retten til informasjon.

Dersom man utvider behovet for sikkerhetsklarering til nye områder/objekter, har dette klare personvernulemper heftet ved seg. Flere personer enn tidligere vil måtte finne seg i å bli gransket i detalj, dersom de for eksempel søker på jobb. Muligheten for å legge negative forhold i sin fortid bak seg, blir for disse personene begrenset, og opplysningene om de enkelte forhold spredt i større grad enn tidligere. Forslagene vil også ha negativ virkning for personer uten norsk statsborgerskap og personer med nærstående fra andre land. Hensynet til tredjepersoner som berøres av sikkerhetsklareringen er ikke berørt i nevneverdig grad. Datatilsynet gir ingen merknad til reglene om sikkerhetsklarering som sådan, da disse reglene er under evaluering av en arbeidsgruppe nedsatt av Forsvarsdepartementet, der Datatilsynet er representert.

Øket bruk av adgangskontroll og kameraovervåkning som følge av pålegg om sikring av objekter medfører en klar personvernulempe. Arbeidsgruppen viser til at slike behandlinger, uansett, alltid skal skje i samsvar med reglene i personopplysningsloven. Dette er imidlertid en sirkelargumentasjon da behandlinger som har hjemmel i lov vil ha behandlingsgrunnlag etter personopplysningslovens §§ 8 og 9. Dersom et objekt blir klassifisert som skjermingsverdig etter de foreslåtte regler, og det vurderes som nødvendig for å beskytte objektet jf. forslaget § 3-1 at det opprettes kameraovervåkning/adgangskontroll, skal det mye til for at man skal konkludere med at behandlingen ikke har hjemmel i personopplysningsloven.

Det er Datatilsynets oppfatning at personvernulempene knyttet til gjennomføring av forslagene er utilfredsstillende belyst.

I det videre gis først merknader til endringer i sikkerhetsloven, deretter merknader til ny forskrift om objektsikkerhet.

Forslag til lovendring

Forslaget til lovendring er gitt uten kommentarer. Dette gjør det vanskelig å vite nøyaktig hva man har ment og tenkt med de forskjellige paragrafer. Imidlertid har Datatilsynet merket seg at en del av de punkter som foreslås lovfestet også inngår i forskriftsforslaget. Vi antar derfor at merknadene til forskriftsforslaget i disse tilfellene kan gjøres gjeldende i forhold til de foreslåtte lovendringer.

Merknader til de enkelte bestemmelser:

§ 2, 2.ledd

Datatilsynet ser ikke noe behov for endring i denne paragrafen, da vi mener den gamle formuleringen i 3. ledd åpner for at man i forskrift kan bestemme at loven skal gjelde for alle de grupper som man ved endringen ønsker å benevne. Hovedeffekten av lovendringer er at man bytter utgangspunkt. Der hovedregelen nå er at loven ikke gjelder med mindre annet er bestemt, blir hovedregelen etter forslaget at den gjelder med mindre annet er bestemt. I begge tilfeller blir man avhengig av en eller flere forskrifter som presiserer unntakene. Datatilsynet finner det etter dette mest hensiktsmessig at man opprettholder den nåværende formulering.

Datatilsynet kan dog ha forståelse for at man av pedagogiske hensyn ønsker en endring i lovens ordlyd, slik at man ikke skal trenge å gå til forskriften for å få presisert hvilke objekter loven skal gjelde for. Lovforslaget skjemmes imidlertid av et tungt språk, som gjør paragrafen lite tilgjengelig. Dette har sin årsak i at man har valgt å skyte inn tillegg i allerede lange og vanskelige setninger. Datatilsynet foreslår eventuelt at man heller legger til en setning med følgende innhold: "Loven gjelder tilsvarende for ethvert rettssubjekt som eier eller råder over skjermingsverdig objekt".

§ 2, nytt 7. ledd

Forholdet til andre lands lovverk og folkeretten må avklares.

§ 3, ny nr. 14

Datatilsynet finner definisjonen av objekteier vanskelig å håndtere. Årsaken er at i mange sammenhenger kan det være slik at en eller flere juridiske/fysiske personer eier et skjermingsverdig objekt, samtidig som andre juridiske/fysiske personer har

råderetten over dette, for eksempel gjennom leieforhold. De senere paragrafer i forslaget (både forslag til endring av lov og forslag til ny forskrift) pålegger objektene forskjellige plikter, uten at det presiseres hvem som skal ha denne plikten når eierskap og råderett ligger på forskjellige hender.

Rent språklig er det også unaturlig å definere en person som kun har råderett over et objekt som "objekter".

§ 3, ny nr. 15

Bruk av skråstrek i lovtekst bør unngås da det skaper uklarheter. Dette gjelder i særlig grad i forhold til definisjoner. Datatilsynet er for øvrig av den oppfatning at "funksjon" og "funksjonalitet" neppe har samme meningsinnhold i normal tale.

§ 17

Etter Datatilsynets oppfatning bør man så langt mulig konsekvent benytte benevnelsen "skjermingsverdige objekter" i teksten. Vi foreslår derfor følgende formulering av første setning: "Skjermingsverdige objekter skal klassifiseres etter følgende grader:..."

§ 17 a, 4. ledd

Datatilsynet finner formuleringen meget vid. Vi er klar over at formuleringen går igjen i en rekke sikkerhetsbestemmelser. Vi mener imidlertid at det må tillegges vekt at man her snakker om adgang til bygninger og lignende som befolkningen i stor grad vil ha adgang til en eller annen gang i sitt liv, og ikke dokumenter eller informasjon som normalt kun tilflyter en begrenset krets. Gruppen mennesker som "vil kunne få tilgang til skjermingsverdig objekt" kan i ytterste konsekvens omfatte hele Norges befolkning. Vi mener derfor det er grunnlag for å velge en snevrere formulering knyttet til skjermingsverdige objekter.

For øvrig antar vi at man fremfor ordet "tilgang" bør benytte "adgang", da man snakker om fysiske objekter og ikke informasjon.

Vi foreslår derfor følgende formulering: "Kongen kan bestemme at det kreves sikkerhetsklarering etter reglene i kapittel 6 for den som skal gis adgang til skjermingsverdig objekt."

Nytt kapittel 6a

Datatilsynet finner det bemerkelsesverdig at ønsket om at dagens regler om leverandørerklæring skal gjelde tilsvarende for virksomheter som eier eller råder over skjermingsverdige objekter eller som kan få tilgang til konfidensiell informasjon, skal medføre behov for et helt nytt kapittel (med 7 paragrafer) i loven. Etter Datatilsynets oppfatning kunne man oppnå det samme gjennom enkelte justeringer av gjeldende § 28.

I den grad man likevel kommer til at det bør opprettes et nytt kapittel, stiller Datatilsynet seg spørrende til plasseringen i tilknytning til reglene om personellsikkerhet. Etter vår oppfatning har reglene også nær sammenheng med reglene i gjeldende kap. 7, og vi foreslår derfor at reglene eventuelt settes inn som nytt kap. 7 a, eller nytt kap. 8.

Ad. Foreslåtte endringer i plan- og bygningsloven § 25, 1 ledd, nr. 6

Konsekvent bruk enten av benevnelsen "sikkerhetsloven" eller "lov om forebyggende sikkerhetstjeneste" bør tilstrebes.

Forslag til forskrift om objektsikkerhet

Forskriftshjemlene begrenser området som kan forskriftsreguleres. Utkastet viser til hjemmelen i sikkerhetslovens § 17, 2. ledd som hjemmel. Etter Datatilsynets oppfatning bør forskriften også hjemles i sikkerhetslovens § 2, 3. ledd, da forskriften materielt sett går lenger enn hjemmelen i § 17, 2. ledd tilsier.

Det lovteknisk sider knyttet til hjemling i eventuelle sektorlover tar ikke Datatilsynet stilling til.

Merknader til de enkelte bestemmelser:

§ 1-1, 1. ledd

Datatilsynet finner første setning unødvendig, da dette følger av hjemmelen.

§ 1-1, 3. ledd

Datatilsynet finner formuleringen uklar. Vi antar at meningen er å la forskriften omfatte objekter som reguleres av petroleumsloven med de begrensinger som følger av den og ikke bare objekter som reguleres av §§ 1-4 jf. § 1-5. Petroleumslovens virkeområde fremgår imidlertid av petroleumsloven § 1-4. Petroleumsloven § 1-5 gjelder forholdet til annen norsk rett. Henvisning til disse paragrafene er forvirrende.

Bestemmelsen medfører at sikkerhetsloven gjøres gjeldende for en rekke konstruksjoner, bygninger og installasjoner som tidligere ikke ble omfattet av sikkerhetsloven. Datatilsynet tar ikke stilling til den sikkerhetsfaglige vurderingen av behovet for dette. Vi vil imidlertid bemerke at det innen oljesektoren arbeider en rekke mennesker som vil ha problemer med å få sikkerhetsklarering slik reglene i dag er utformet. Dette gjelder for eksempel personer med utenlandsk statsborgerskap. Dette forskriftsforslaget kan dermed få som konsekvens at en rekke personer må sies opp fra sine stillinger og/eller ikke kan få (ny) jobb i norsk petroleumsvirksomhet. Vi stiller oss spørrende til om man har tatt tilstrekkelig hensyn til dette.

Tilsvarende gjelder for øvrig i forhold til objekter regulert i forskriftens § 1-1, 4. – 7. ledd.

§ 1-2, bokstav a.

Skjermingsverdig objekt er allerede definert i sikkerhetsloven § 3 nr. 12. Så vidt Datatilsynet kan se er det ikke gjort noen endring i forhold til denne definisjonen. Vi finner således at det er unødvendig å også regulere dette i forskriften.

§ 1-2, bokstav c

Viser til det som er sagt til lovforslagets § 3 ny nr. 15. Datatilsynet bemerker at man i motsetning til i lovforslaget ikke definerer "funksjonalitet" i forslaget til forskrift.

I merknadene er det opplyst at funksjon er en ytterligere klassifisering av begrepet "eiendom". Datatilsynet har vanskelig for å se dette.

Funksjon skal tillegges vekt i skadevurdering etter forskriftsforslagets § 2-3, bokstav b og krav til beskyttelsen etter forskriftsforslagets § 3-1. Funksjonalitet inngår som et ledd i defineringen av de forskjellige klassifiseringsgrader i § 2-1. Vi antar begrepenes innhold ikke vil være identisk, og at det derfor er behov for også å definere hva man mener med begrepet "funksjonalitet".

§ 1-2, bokstav d

Viser til det som er sagt om "objekteier" til lovforslagets § 3, ny nr. 14.

§ 2-3, bokstav d.

Datatilsynet er usikker på om ordlyden er for vid sett i forhold til det man etter merknadene mener å skulle omfatte. En ny vurdering av dette bør foretas.

§ 2-4, 1. ledd

Det noteres at det i merknadene er særskilt nevnt at Datatilsynet ikke er et slikt tilsynsorgan som etter paragrafen er gitt anledning til å foreslå klassifiseringsgrad for objekter. Vi har ingen innvendinger til dette, men savner en begrunnelse for det standpunkt som er valgt.

§ 2-4, 2. ledd

Datatilsynet finner leddets to siste setninger noe motstridende. Det bør presiseres at objekteier selv bare kan fastsette klassifiseringsgrad for de deler av objektet som ikke er omfattet av departementets vedtak om eventuelle høyere klassifiseringsgrad. Det fremstår for øvrig som uheldig at forskriften legger denne retten til virksomheten og ikke til objekteier.

Datatilsynet er usikker på hensiktsmessigheten av denne reglen. Vi ser at det er fare for at enkelte objekteiere vil gradere større deler av sine objekter enn andre objekteiere uten at det foreligger noen reell forskjell i resultat av skadevurderingen jf. § 2-3. Man kan få vilkårlige og utilsiktede forskjeller som igjen kan medføre stor konsekvens for de som skal ha adgang til disse objektene jf. merknad til § 3-3 nedenfor. Datatilsynet finner det også mest praktisk og korrekt at departementet fastsetter klassifiseringsgrad for hele objektet, når det likevel må foreta en vurdering av hvilke deler som skal gis den høyeste klassifisering. Vi antar at det ikke vil medføre nevneverdig merarbeid for departementet å fastsette også de lavere klassifiseringsgrader.

§ 3-1, 2. ledd

Det bør gjøres en henvisning til definisjonen av funksjon i § 1-2, bokstav c.

§ 3-1, 4. ledd

Det er uklart for Datatilsynet hvem som skal sørge for at det fastsettes "omforente sikkerhetstiltak". Det bør i merknadene redegjøres for hvem som skal delta i denne prosessen.

§ 3-2

Det vises til kommentar til lovforslagets § 3, ny nr. 14. Det er uklart hvem som er ansvarlig i forhold til paragrafen der en (juridisk)person eier objektet og en annen (juridisk)person råder over objektet.

Bruk av objekteier og virksomhet i samme paragraf er uheldig og skaper uklarhet med hensyn til hvem som er ansvarssubjekt.

§ 3-3

Begrepet "personklarering" benyttes i overskriften mens "sikkerhetsklarering" benyttes ellers i forskriften og i sikkerhetsloven. Sikkerhetsloven benytter i tillegg begrepene "personellsikkerhet" og "personkontroll". Man bør ikke i forskriften innføre nok et begrep. Datatilsynet anbefaler derfor at man benytter begrepet "sikkerhetsklarering".

Paragrafen medfører antagelig at behovet for sikkerhetsklarering vil øke betraktelig. Datatilsynet mener at arbeidsgruppen ikke i tilstrekkelig grad har redegjort for denne følgen av forslaget. Mange mennesker som per i dag har sitt daglige arbeid i eller i tilknytning til bygninger eller installasjoner som er skjermingsverdige vil bli rammet av reglene. Kravene til sikkerhetsklarering medfører som før nevnt særlige problemer for personer med utenlandsk statsborgerskap og personer med nærstående fra andre land. Forslaget begrenser antallet arbeidsplasser for personer som av den ene eller andre årsak ikke kan gis sikkerhetsklarering. En konsekvens av forskriften vil kunne bli at personer må sies opp fra sine nåværende stillinger, og at en rekke personer vil være uaktuelle med sikte på nyansettelser.

Datatilsynet vil påpeke viktigheten av at det ligger en streng vurdering av sikkerhetsbehovet til grunn ved klassifisering av de forskjellige objekter. Dersom listen legges lavt, slik at for mange objekter blir klassifisert som kritisk eller meget kritisk (helt eller delvis), vil kravet til sikkerhetsklarering, herunder innsamling av personopplysninger, medføre et urimelig inngrep i den enkeltes personvern. Datatilsynet ser særlig problemer knyttet til at objekteiere kanskje i for stor grad vil benytte seg av muligheten til å klassifisere jf. forslagets § 2-4, 2. ledd.

§ 3-4

Også denne paragrafen må antas å medføre øket behov for sikkerhetsklarering. Datatilsynet viser til merknader til foregående paragraf.

§ 4-1

Datatilsynet savner en definisjon av "sikringsstyrker". I første ledd, 3. pkt. mangler et "på", slik at setningen blir: "Sikringsstyrker skal søkes fordelt på objekter...".

§ 5-1

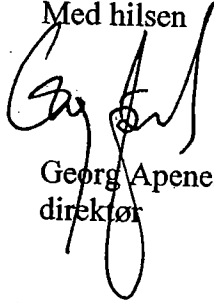
Datatilsynet anbefaler en språklig justering av paragrafen slik at tvetydigheter fjernes.

§ 5-6

Datatilsynet er tvilende til om det foreligger tilstrekkelig hjemmel for forskriftsregulering av straffansvaret.

Vi viser i denne anledning til at ingen av de øvrige forskrifter til sikkerhetsloven inneholder lignende sikkerhetsbestemmelser.

Med hilsen



Georg Apenes
direktør



Astrid Flesland
seniorrådgiver