



Norges vassdrags- og energidirektorat
Postboks 5901, Majorstua
0301 Oslo

Vår dato
28.05.2020

Vår referanse
18/00135

Deres dato
11.03.2020

Deres referanse

Høring om forslag til endringer i kraftberedskapsforskriften – Sikkerhetsmessig personkontroll mv.

Sivil klareringsmyndighet (SKM) viser til Norges vassdrags- og energidirektorats (NVE) høring 11. mars 2020 om forslag til endringer i beredskapsforskriften. Opprinnelig høringsfrist var 22. april 2020, men fristen ble utsatt til 1. juni 2020.

SKM er den sentrale klareringsmyndigheten i sivil sektor i Norge og avgrensner høringsuttalelsen til å gjelde forslag som har nær tilknytning til direktoratets ansvars- og myndighetsområde med hensyn til personellsikkerhet. Høringsuttalelsen berører derfor primært hovedforslagene som fremmes i høringsnotatets pkt. 2 om sikkerhetsmessig personkontroll. SKM uttaler seg på denne bakgrunn ikke om høringsnotatets pkt. 3, som gjelder restriksjoner for adgang til steder og områder.

SKM har følgende merknader:

1. Innledning

NVE har lagt frem et høringsnotat som påpeker de utfordringer som kraftsektoren står overfor på en god måte og som illustrerer at gjeldende regelverk bør endres. Etter SKMs oppfatning har NVE også identifisert viktige sikkerhetsmessige problemstillinger i høringsnotatet. SKM er enig med NVE i at innsidetrusselen er høyst reell, og vellykkede hærverk- terror- eller sabotasjehandlinger mot kraftsektoren vil kunne ha stort skadepotensial for samfunnet. SKM støtter derfor NVEs vurdering om at det er behov for god personellsikkerhet innen kraftsektoren.

Høringsnotatet pkt. 2 beskriver forslag til endringer i gjennomføringen av personkontroll ved nyansettelser og for personer som gis tilgang til anlegg, systemer mv. i klasse 2 og 3. Flere av endringsforslagene innebærer en ordning med bakgrunnssjekk som til en viss grad overlapper sikkerhetslovens¹ system. SKM vil i det følgende komme med enkelte synspunkter rundt forhold i skjæringspunktet mellom gjeldende regler i sikkerhetsloven og forslag til endring i kraftberedskapsforskriften.

¹ Lov 1. juni 2018 nr. 24 om nasjonal sikkerhet

2. Merknader til forslaget modell for gjennomføring av bakgrunnssjekk

2.1. Innledning

Det fremgår av høringsnotatet pkt. 2.3 at om lag 40 virksomheter blir omfattet av endringsforslaget ved at bestemmelsen i kraftberedskapsforskriften foreslås utvidet til også å omfatte virksomheter med anlegg, system og annet i klasse 2. Slik SKM oppfatter forslaget, skal den enkelte KBO-enhet utføre bakgrunnssjekken som er foreslått i forslag til ny § 2-11 i forbindelse med ansettelsesprosesser og før eksterne gis tilgang til anlegg, systemer mv. i klasse 2 og 3. Dette innebærer at bakgrunnssjekken vil bli utført av et høyt antall KBO-enheter av ulik størrelse, noe som minner om den tidligere situasjonen i klareringsinstituttet.

2.2. utfordringer med å spre bakgrunnssjekken på for mange enheter, forholdsmessighet mv.

Stortinget vedtok 8. juni 2016² en endring i sikkerhetsloven om reduksjon i antall klareringsmyndigheter. SKM ble etablert i 2018 som sektorovergripende klareringsmyndighet for sivil sektor.

Før Stortingsvedtaket var det totalt 26 ulike sivile klareringsmyndigheter. Noen av hensynene bak å samle mange mindre klareringsmyndigheter i én, var stordriftsfordeler, herunder økt kvalitet, effektivitet og likebehandling av klareringssaker ved et større og mer spesialisert fagmiljø.

En sentral erfaring fra perioden med flere ulike sivile klareringsmyndigheter var utfordringer knyttet til ulik behandling av saker og fragmenterte kompetanse- og fagmiljøer.³ Selv med en egen fagmyndighet/klageinstans og et eget kontrollorgan⁴, viste det seg utfordrende å sikre en enhetlig tilnærming og lik behandling mellom de mange klareringsmyndighetene.

Egnethetsvurderingen som er beskrevet i høringsnotatet pkt. 2.1.2 er utpreget skjønnsmessig, og vil stille store krav til saksbehandlingen i den enkelte KBO-enhet for å sikre likebehandling og ensartet praksis på tvers av hele kraftsektoren.

Slik SKM forstår egnethetsvurderingen, vil den bringe frem flere av de samme elementene vi erfarer som utfordrende i klareringssaker, herunder verifikasjon av dokumenter og skjønnsmessig, helhetlig vurdering av forhold som kan påvirke dømmekraft, lojalitet og pålitelighet. Videre fremgår det av høringsnotatet pkt. 2.1.2 at det legges opp til at de aller fleste forhold i forbindelse med egnethetsvurderingen må avklares og vurderes nærmere under samtale med personen det gjelder. Til dette bemerker SKM at gjennomføring av

² Lovvedtak 91 (2015-2016)

³ Se blant annet omtale av funn i tilsyn med klareringsmyndighetene i Prop. 97 L (2015-2016) om endringer i sikkerhetsloven (reduksjon av antall klareringsmyndigheter mv.) pkt. 9.3.1.

⁴ Nasjonal sikkerhetsmyndighet er både fag- og tilsynsmyndighet og klageinstans etter sikkerhetsloven. EOS-utvalget er kontrollorganet.

samtaler med god kvalitet for å avklare forhold av sikkerhetsmessig relevans kan være krevende og fordrer både erfaring og kompetanse i samtaleteknikk mv.

Basert på erfaringene fra klareringsinstituttet, vil SKM anta at det kan bli vanskelig å sikre en lik behandling av gjennomføring av samtale og vurderingsmomenter knyttet til saksbehandlingen på tvers av KBO-enhetene gjennom veiledere og tilsyn. Et tilleggsmoment er at forslaget legger opp til en desentralisert modell med et stort antall små enheter, noe som innebærer at det kan bli utfordrende å opparbeide et tilstrekkelig fagmiljø og kompetanse til å gjennomføre personkontroll. Konsekvensen kan bli at det etableres ulike syn på vektning av forhold og vurderinger, og dermed også forskjellsbehandling av sammenlignbare saker KBO-enhetene imellom.

Forslag til ny § 2-11 i kraftberedskapsforskriften innebærer at reglene om personkontroll ikke skal gjelde for personer som er sikkerhets- eller adgangsklarert, jf. høringsnotatet pkt. 2.1.6. Når det gjelder ansettelser, ønsker SKM å bemerke at personkontrollen ved klarering etter sikkerhetsloven, og personkontrollen ved egnethetsvurdering etter kraftberedskapsforskriften, gjennomføres på to ulike stadier i ansettelsesprosessen. Egnethetsvurderinger skjer før tilsetting, mens klarering i de fleste tilfeller skjer etter at en person er ansatt i en stilling. Det betyr at egnethetsvurderingen vil måtte gjennomføres av KBO'ene selv om personen senere må gjennom en klareringsprosess etter sikkerhetsloven, med mindre vedkommende allerede er sikkerhetsklarert, jf. forslag til ny § 2-11 åttende ledd.

Ifølge høringsnotatet pkt. 2.3 er det om lag 200 ansettelser per år i virksomheter med anlegg, systemer og annet i klasse 2. I tillegg kommer ansettelser av personer i klasse 3 og vurdering av eksternt personell som skal gis tilgang til anlegg og systemer mv. som ikke allerede er klarert etter sikkerhetsloven. Det er grunn til å tro at det samlet vil være et betydelig antall personer KBO'ene må vurdere per år med utgangspunkt i ny § 2-11.

Slik SKM forstår forslaget til ny § 2-11, innføres samme tiltak for alle nyansatte uavhengig av hvilket nivå vedkommende jobber på. SKM stiller i denne forbindelse spørsmål om det er vurdert om tiltakene i forslaget er tilstrekkelig balanserte og forholdsmessige med tanke på hvilke objekter personellet får tilgang til, og om det er hensiktsmessig å etablere en modell som er lik for alle uavhengig av type stilling mv. SKM viser i denne sammenheng til sikkerhetslovens system for differensiering mellom ulike klareringsnivåer, basert på informasjonens sensitivitet eller objektenes klassifiseringer. Sikkerhetslovens system legger opp til at det ikke gjennomføres mer inngripende tiltak enn nødvendig.

Oppsummeringsvis mener SKM at det kan være hensiktsmessig å utrede modellen for gjennomføring av personellsikkerhet innen kraftsektoren ytterligere. I en slik gjennomgang kan vurderinger knyttet til likebehandling av ansatte i forbindelse med personkontrollen og forholdsmessigheten i tiltakene som gjennomføres, utredes nærmere.

2.3. Særlig om forslagens betydning for individets rettssikkerhet mv.

Det fremgår av høringsnotatet pkt. 2.1.8 at KBO-enhetene må kunne dokumentere at de har gjennomført personkontroll etter ny § 2-11 og at dokumentasjonskravet kan gjøres gjeldende for hele tilsettingsperioden. Det gis imidlertid ingen beskrivelse av hvordan dokumentasjonskravet skal gjennomføres i praksis, og forholdet til forvaltningslovens regler om saksbehandling, klage og innsyn er ikke omtalt verken i forslaget eller i energiloven. Det

er dermed uklart for SKM hvilke saksbehandlingsregler som formelt gjelder for KBO'ene i prosessen med personkontroll etter kraftberedskapsforskriften.

Slik forslaget til gjennomføring av personkontroll i kraftberedskapsforskriften er utformet, kan de personer som KBO-enheten vurderer som «uegnet» oppleve å komme i en svak stilling ovenfor KBO-enheten. Selve gjennomføringen av prosessen rundt bakgrunnssjekk og egnethetsvurdering kan av den grunn fremstå som lite transparent for den det gjelder, noe som også kan få betydning for tilliten den enkelte får til modellen, særlig vurdert opp mot egen rettssikkerhet. En slik vurdering kan av naturlige årsaker få alvorlige karrieremessige og personlige konsekvenser for den det gjelder.

Tydelige saksbehandlingsregler med hjemmel i lov reduserer faren for at det tas utenforliggende hensyn ved egnethetsvurderingen. Samtidig bidrar en større åpenhet om saksbehandlingsregler og vurderingsmomenter til større forutsigbarhet for de personene som omfattes av ordningen. SKM mener derfor at det bør vurderes om hensynet til den enkeltes rettssikkerhet i prosessen, og behovet for utforming av saksbehandlingsregler, skal utredes nærmere og eventuelt tydeliggjøres i forskriften. Dette inkluderer prosessen ved innhenting av ny politiattest. Manglende krav til skriftlighet og dokumentasjon av sikkerhetsfaglige vurderinger vil også komplisere NVEs tilsynsfunksjon og direktoratets ivaretagelse av sikkerhet i kraftsektoren.

Da *adgangsklarering*⁵ ble innført i sikkerhetsloven i 2018, ble ulempene det ville få for personer som underlegges kravet til adgangsklarering, og som av ulike årsaker ikke vil kunne gis en slik, vurdert.⁶ Adgangsklarering ble omtalt som et sentralt virkemiddel for å beskytte grunnleggende nasjonale funksjoner mot utro tjenere. De samfunnsmessige hensynene ble vurdert å måtte veie tyngre enn hensynet til enkeltindividet. Samtidig mente man det var nødvendig med rettssikkerhetsgarantier for de personer som ikke kan få en adgangsklarering. Personer som ikke gis adgangsklarering ivaretas derfor etter egne bestemmelser i sikkerhetsloven som gir rett til begrunnelse, mulighet for innsyn og til å påklage en negativ avgjørelse.

Tilsvarende bestemmelser som ivaretar den enkeltes rettssikkerhet og mulighet til å få innsyn eller påklage en beslutning om at man er funnet uegnet er ikke tatt med i kraftberedskapsforskriften § 2-11.

Det er heller ikke gitt bestemmelser som gir føringer rundt prosessen med å innhente ny politiattest og konsekvensen av fornyede forhold, ettersom det er forholdet på ansettelsestidspunktet som er regulert i forslaget. Til sammenligning inneholder sikkerhetsloven regler om suspensjon, tilbakekall og nedsettelse av klareringsnivå som kan tas i bruk ved fornyede forhold.

⁵ Se sikkerhetsloven § 8-3

⁶ Prop. 153 L (2016-2017) pkt. 12.5.3 og NOU 2016:19 punkt 10.6.4

2.4. Tilstrekkelig kildegrunnlag til å oppnå formålet i forslag til ny § 2-11

I forslag til ny § 2-11 første ledd går det frem at personkontrollen skal omfatte bakgrunnssjekk og en egnethetsvurdering. Blant dokumentene som skal brukes som kildegrunnlag er kredittsjekk og politiattest, jf. forslag til annet ledd i samme bestemmelse.

Bakgrunnen for forslaget om bakgrunnssjekk er et behov for å minimere innsidetrusselen mot kraftforsyning og infrastrukturen tilknyttet denne. NVE ser i denne sammenheng at det kan være hensiktsmessig å kunne begrense hvilke personer som skal ha tilgang til klassifiserte anlegg og systemer basert på en vurdering av deres egnethet.

SKM mener det i denne sammenheng er viktig å vurdere om de personellsikkerhetsmessige tiltakene som foreslås er effektive virkemidler for å nå målet om å redusere risikoen for innsidevirksomhet.

Forutsetningen for en vellykket sabotasjeaksjon avhenger av god etterretning eller kunnskap om objektet eller infrastrukturen man søker å ødelegge, samt en fysisk eller logisk tilgang slik at handlingen kan iverksettes. I hvilken grad man kan redusere risiko på personellsikkerhetsområdet beror særlig på to forhold. For det første virksomhetens egen evne til å fange opp uønsket atferd gjennom utvikling av god sikkerhetskultur. For det andre at man har en bakgrunnssjekk med mulighet til å fange opp opplysninger og informasjon av sikkerhetsmessig relevans om personene som kontrolleres.

Hvorvidt bakgrunnssjekken vil fungere etter sin hensikt, avhenger av tilgang til relevant informasjon og tilstrekkelig kompetanse til å vurdere og analysere informasjonen man innhenter på en god måte. Videre er innsikt i trussel og skadepotensial av betydning for gode og korrekte avgjørelser om hvem som kan og hvem som ikke bør gis tilgang. Både svak sikkerhetskultur og mangel på bakgrunnssjekk av tilstrekkelig kvalitet vil medføre at sårbarhetene vedvarer.

Ifølge PSTs åpne trusselvurderinger spenner metoder som benyttes av fremmed etterretning vært bredt. Eksempler på metoder på personellsikkerhetsområdet er etablering av relasjoner med sikte på å verve en person over tid, samt utpressing eller trusler mot personer med tilknytning til andre stater, gjerne av hjemlandets egne myndigheter. Personer som allerede sitter i interessante posisjoner, og som allerede er på innsiden, er av naturlige grunner mest utsatt for slike tilnærmelser. For å møte utfordringene anser SKM at tilgang til PSTs etterretningsregistre, tilstrekkelige tilknytningsvurderinger og regelmessige undersøkelser etter ansettelse er viktig for å lykkes i å nå formålet om å beskytte kritiske samfunnsfunksjoner i tilstrekkelig grad mot innsidevirksomhet.

Selv etter å ha fått tilgang til politiattest, vil KBO-enhetene ha begrensninger med hensyn til hvilken informasjon de har adgang til å bruke om personene som skal kontrolleres. Det bør i denne sammenheng også nevnes at forarbeidene til sikkerhetsloven påpeker at en uttømmende politiattest ikke ville være tilstrekkelig i et sikkerhetsmessig perspektiv.⁷

På bakgrunn av redegjørelsen over mener SKM at det kan stilles spørsmål ved i hvilken grad en bakgrunnssjekk begrenset til de kilder som er foreslått, vil ivareta formålet om å avdekke og motvirke innsidevirksomhet. Videre viser SKM til at bakgrunnssjekken ikke er tiltenkt å

⁷ Se Prop. 153 L (2016-2017) om lov om nasjonal sikkerhet pkt. 12.5.3

skulle fornyes etter faste tidsintervaller slik tilfellet er i luftfarten og innen klareringsinstituttet, og at tilknytning⁸ til andre stater ikke er uthevet som et vurderingstema. SKM bemerker til førstnevnte at det er få eksempler på at personer «plasseres» som innsidere, men at fenomenet gjerne skjer over tid ved at personen kultiveres, radikaliseres eller presses. Sikkerhetsrelevant informasjon av denne typen vil man sjelden oppdage ved innledende bakgrunnssjekk eller i en politiattest. SKM vil derfor anbefale at det utredes nærmere hvorvidt forslaget faktisk og reelt vil bidra til å nå formålet med å identifisere og hindre innsidevirksomhet.

3. Begrepsbruk og forholdet til sikkerhetsloven

3.1. Begrepsbruk

I forslag til ny § 2-11 i kraftberedskapsforskriften brukes begrepet «personkontroll» om ordningen for bakgrunnssjekk og egnethetsvurdering som skal gjøres av personer før ansettelse eller ved tilgang for eksterne.

Personkontroll er også et innarbeidet begrep i sikkerhetsloven, men har der en annen betydning og innhold, se sikkerhetsloven § 8-5. SKM mener på generelt grunnlag at det i lovgivning bør unngås å ta i bruk samme begrep i regelverk på tilstøtende områder, med mindre begrepet har en entydig og lik betydning i begge regelsett.

Videre fremgår det av andre ledd i forslag til ny § 2-11 at «*dersom bakgrunnssjekken avdekker forhold som medfører tvil om personens dømmekraft, pålitelighet eller lojalitet, skal personen vurderes som uegnet*» (vår utheving). Også her benyttes begreper og vurderingstemaer som er likelydende med innarbeidede begreper i sikkerhetsloven.

Etter sikkerhetsloven § 8-4 annet ledd skal klareringsmyndigheten ved vurdering av om en person kan klareres legge vekt på forhold som er relevante for personens pålitelighet, lojalitet og dømmekraft i forbindelse med behandlingen av gradert informasjon og tilgang til skjermingsverdige objekter og infrastruktur. Innholdet i begrepene «pålitelighet, lojalitet og dømmekraft» vil i sikkerhetslovens forstand ta utgangspunkt i forvaltningspraksis etter sikkerhetsloven og veiledere mv. utgitt av Nasjonal sikkerhetsmyndighet. Begrepene er videre knyttet til behandling av gradert informasjon og tilgang til skjermingsverdige objekter og infrastruktur.

Ifølge høringsnotatet pkt. 2.1.2 skal de tilsvarende begrepene være tolkningsmomenter i en egnethetsvurdering etter kraftberedskapsforskriften. Bruk av likelydende begreper i de to regelsettene kan skape et inntrykk av at det gjøres vurderinger etter kraftberedskapsforskriften som er identisk med de vurderinger som gjøres etter sikkerhetsloven, noe SKM mener er uheldig ettersom prosessene er ulike.

⁸ Tilknytning til andre stater er vurderingstema for utvidet adgangsklarering i Forskrift 20. desember 2018 nr. 2054 om sikkerhetsklarering og annen klarering § 17 annet ledd. SKM antar at de fleste KBO'er i klasse 2 og 3 vil falle innenfor reglene for utvidet adgangsklarering.

Ut fra hensynet til god lovgivningsteknikk, og hensynet til god rettsforståelse for involverte parter og andre, anbefaler SKM at det vurderes å justere ordlyden i forslag til ny § 2-11 slik at man unngår å bruke etablerte begreper som benyttes i sikkerhetsloven.

4. Kraftsensitiv informasjon og digitale informasjonssystemer

NVE foreslår ikke i denne omgang endringer i forskriften som omfatter tilgang til kraftsensitiv informasjon eller digitale informasjonssystemer som behandler kraftsensitiv informasjon. NVE ber i høringsnotatet pkt. 2.1.4.3 likevel spesielt om høringsinstansenes synspunkt på om det vil være behov for mulighet til bruk av personkontroll med kredittsjekk og politiattest også for tilgang til kraftsensitiv informasjon og til digitale informasjonssystemer.

SKM tar forbehold om at vi ikke har full innsikt i hva som regnes for å være kraftsensitiv informasjon. SKM vil likevel bemerke at det gjennom sikkerhetsloven allerede er etablert et system for beskyttelse av informasjon og informasjonssystemer mv. som har avgjørende betydning for grunnleggende nasjonale funksjoner. Det fremgår av sikkerhetsloven § 1-3 at departementene kan fatte vedtak om at loven helt eller delvis skal gjelde for virksomheter innenfor sitt ansvarsområde.

Ifølge sikkerhetslovens system skal informasjon som er skjermingsverdig underlegges et forsvarlig sikkerhetsnivå. Informasjonen er skjermingsverdig dersom det kan skade nasjonale sikkerhetsinteresser dersom informasjonen blir kjent for uvedkommende, går tapt, blir endret eller blir utilgjengelig. Dette fremgår av sikkerhetsloven §§ 5-1 og 5-2. Skjermingsverdig informasjon skal sikkerhetsgraderes basert på en verdivurdering av virksomheten som tilvirker informasjonen, se sikkerhetsloven § 5-3.

Slik SKM ser det, vil det ikke være nødvendig å etablere et alternativt system for tilgang til kraftsensitiv informasjon i kraftberedskapsforskriften dersom det anses hensiktsmessig å ta i bruk sikkerhetslovens system. SKM bemerker også at dersom man etter en verdivurdering av innholdet i informasjonen mener at informasjonen ikke er skjermingsverdig, vil det være et uforholdsmessig stort inngrep å iverksette personkontroll i kraftberedskapsforskriftens forstand for personer som skal ha tilgang til den ugraderte informasjonen.

På denne bakgrunn vil SKM anmode om at det ved vurderingen av hvorvidt det i fremtiden skal etableres et system for skjerming av kraftsensitiv informasjon, også bør vurderes om systemet i sikkerhetsloven kan være et reelt alternativ å ta i bruk.

5. Vedrørende økonomiske og administrative konsekvenser ved sikkerhetsmessig personkontroll

I høringsnotatet pkt. 2.3 blir det redegjort for de økonomiske og administrative konsekvensene knyttet til gjennomføring av personkontrollen i forslag til ny § 2-11.

SKM har gjort seg flere erfaringer ved kompleksiteten i det å vurdere sikkerhetsmessig skikkethet. Ikke minst opplever SKM viktigheten av hensiktsmessig og sikker systembruk og saksnotoritet. Som beskrevet ovenfor i pkt. 2.2 krever slike personellsikkerhetsmessige vurderinger et godt og betydelig fagmiljø for å kunne drive prosessene med tilstrekkelig kvalitet og likebehandling.

Eksempelvis blir det i forslaget innført et krav om botid, se høringsnotatet pkt. 2.1.5. Kravet til botid gjelder ikke for EØS-borgere som fremlegger politiattest. Kravet kan også fravikes i konkrete tilfeller dersom pålitelig politiattest kan fremlegges. Verifikasjon av dokumenter er et kompliserende og tidkrevende element som krever kompetanse. Til tross for kravet om botid, kan det oppstå en stor del saker der KBO'ene må verifisere de fremlagte politiattestene.

På bakgrunn av de momenter som er omtalt samlet i høringsuttalelsen, og med det forbehold at SKM ikke kjenner kraftsektoren eller KBO'ene inngående, tror vi at de økonomiske og administrative konsekvensene som er beskrevet i høringsnotatet er noe undervurdert. SKM anser personellsikkerhetsmessige vurderinger som forebyggende sikringstiltak som krever et kompetent og redundant fagmiljø. Når dette skal drives og forvaltes i hver av KBO-enhetene som skal gjennomføre slike vurderinger, vil det kunne gi til dels store økonomiske og administrative konsekvenser for de ansvarlige KBO'er. Blant annet vil gjennomføring av samtaler som nevnt i høringsnotatet pkt. 2.1.2 både være tid- og ressurskrevende, spesielt sett i lys av at det legges opp til at de aller fleste forhold søkes opplyst gjennom samtale.

SKMs erfaringer tilsier at det er utfordrende å beregne de økonomiske og administrative konsekvenser av foreslått desentralisert løsning. Dette gjelder også hvilke forventninger man kan ha til tidsbruk i den enkelte sak. Det orienteres derfor om at det for klareringsprosessen nå er igangsatt et større felles digitaliseringsprosjekt, noe som vil bidra til blant annet raskere og bedre informasjonsflyt, kortere saksbehandlingstid og bedre tilgang på kilder.

6. Avsluttende merknader knyttet til betydningen av å ha en tverrsektoriell tilnærming til personkontroll

Formålet bak innføringen av *adgangsklarering* i sikkerhetsloven var blant annet behovet for å forebygge, avdekke og motvirke sikkerhetstruende virksomhet mot skjermingsverdige objekter og infrastruktur gjennom en mindre inngripende og omfattende prosess enn sikkerhetsklarering.

Et tungtveiende argument bak innføringen, var nødvendigheten av å ha en tverrsektoriell tilnærming til personkontroll utover det som fulgte av sikkerhetsklarering. I lovforarbeid til sikkerhetsloven uttaler Sikkerhetsutvalget⁹ at det ut fra en sikkerhetsfaglig vurdering vil være uheldig med sektorvis tilnærming til personkontroll da det vil skape sikkerhetsmessig ubalanse og øke sårbarheten ved at man praktiserer personkontrollen ulikt. Når det gjelder gjennomføring, uttalte Sikkerhetsutvalget at det ville være store fordeler å bygge på allerede etablerte strukturer ettersom en slik løsning ville gi høyere effektivitet, være kostnadsbesparende og gi den enkelte bedre rettssikkerhet.

SKM støtter disse vurderingene og anser på generelt grunnlag at det er viktig med en helhetlig og sektorovergripende tilnærming til personellsikkerhet og personkontroll. I denne sammenheng viser vi til arbeidet rundt bruk av adgangsklarering for adgang til infrastruktur og objekter i luftfartssektoren og telekomsektoren. I likhet med disse sektorer, besitter kraftsektoren en rekke funksjoner og objekter av betydning for grunnleggende nasjonale

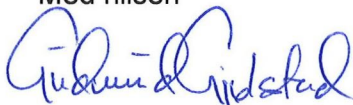
⁹ Se NOU 2016:19 Samhandling for sikkerhet, pkt. 10.6.4, jf. Prop. 153 L (2016-2017) om lov om nasjonal sikkerhet, pkt. 12.5.3 og pkt. 12.3.4.

interesser. Selv om det naturligvis er forskjeller, er det også likheter mellom kraftsektoren og telekom- og luftfartssektoren ved at det også her i stor grad er utfordringer knyttet til personers adgang til nøkkelobjekter som utgjør risikoen på personellsikkerhetssiden. Luftfartssektoren er i gang med å utvikle sin ordning for akkreditering til fordel for adgangsklarering.¹⁰ I telekomsektoren er det et pågående arbeid om å innføre adgangsklarering ved nøkkelobjekter og kritisk infrastruktur. Det bør også nevnes at Statnett SF ble underlagt sikkerhetsloven med tilhørende forskrifter av Olje- og energidepartementet den 19. november 2019. Dette innebærer at en del av kraftsektoren allerede må følge bestemmelsene i sikkerhetsloven i tillegg til kraftberedskapsforskriften.

Oppgaven med personkontroll som gjennomføres av KBO'ene kan i praksis innebære at det utvikles et separat personellsikkerhetsregime for kraftsektoren. En slik situasjon kan etter SKMs oppfatning skape en sikkerhetsmessig ubalanse mellom kraftsektoren og andre sektorer, og kan også medføre at de ansatte i kraftsektoren blir ulikt behandlet sammenlignet med personell andre steder. Eksempelvis kan vi få den situasjonen at ansatte i kraftsektoren som er vurdert som «uegnet» av KBO-enheten, opplever å få adgangsklarering av SKM i forbindelse med tilsetning hos andre arbeidsgivere fordi SKM vurderer forholdene annerledes etter sikkerhetsloven. Det motsatte kan også skje, at en person blir vurdert som egnet av en KBO, men ikke får adgangsklarering eller sikkerhetsklarering av SKM da SKM kan sitte på informasjon om personen som KBO ikke har tilgang til.

Etter SKMs syn kan det være grunn til å utrede nærmere om det kan være sikkerhetsmessig formålstjenlig og samfunnsøkonomisk hensiktsmessig å benytte eksisterende forebyggende sikringstiltak som allerede finnes i sikkerhetsloven. En mulig løsning vil da kunne være å benytte adgangsklareringsinstituttet i stedet for modellen med personkontroll som foreslås i forslag til ny § 2-11 i høringsnotatet, med SKM som klareringsmyndighet. Dersom det er behov som etter NVEs oppfatning ikke ivaretas gjennom sikkerhetsloven, eller det er andre aspekter som vanskeliggjør bruken av adgangsklarering innen kraftsektoren, vil SKM anbefale at disse identifiseres, slik at den tverrsektorielle ordningen som adgangsklarering er ment å være, eventuelt kan videreutvikles for å fange opp også kraftsektorens behov.

Med hilsen



Gudmund Gjølstad
direktør
Sivil klareringsmyndighet

¹⁰ Se mer om endringen i høringen:

<https://www.regjeringen.no/contentassets/9791cc6a482c430787f8981747ef3790/forslag-til-endring-i-luftfartsloven---akkreditering---horing.pdf>