



Politidirektoratet

NCIS NORWAY

Sendes per e-post til politidirektoratet@politiet.no

Deres referanse:
2018/05437

Vår referanse:
2018/03902

Sted, Dato
Oslo, 1.2.2019

HØRINGSBREV - ENDRING I SECURITYREGELVERKET - SMALL AMENDMENTS 2018

Det vises til e-post fra Politidirektoratet av 20. desember 2018 med vedlagt høringsnotat fra Luftfartstilsynet på vegne av Samferdselsdepartementet av 11. desember 2018. Frist for innspill til direktoratet er satt til 1. februar 2019. Høringen omhandler forslag til endring av securityforskriften¹ § 3 for å gjennomføre to nye EU-rettsakter i norsk rett.

Innledningsvis kommenteres Kripas' prinsipale syn på akkrediteringsoppdraget. Kripas vil så kommentere endringsforslagene med relevans for sikkerhet på lufthavner i forbindelse med bakgrunnssjekk og personkontroll.

1. Kripas' prinsipale syn på akkrediteringsoppdraget

Luftfartstilsynet foretar bakgrunnssjekk av ansatte på lufthavner, jf. securityforskriften § 38. Som del av bakgrunnssjekken foretar Kripas akkreditering etter politiregisterloven § 38-5 for personer som har eller skal ha adgang til sikkerhetsbegrenset område, jf. securityforskriften § 35a første ledd. Bestemmelsen i securityforskriften § 35a ble tilføyd 1. september 2016. Kripas ble ved oppdragsbrev fra Politidirektoratet av 8. juli 2016 tillagt ansvaret for gjennomføring av slik akkreditering av lufthavnansatte. Oppdraget til Kripas skulle være midlertidig.

Som påpekt i vår høringsuttalelse til forskrifter til ny sikkerhetslov² er det Kripas' prinsipale syn at den nåværende akkrediteringsordningen ikke egner seg som en permanent løsning, blant annet fordi ordningen har regulatoriske mangler. Politiregisterforskriften § 38-5 var ikke tiltenkt dagens akkrediteringsordning, og det gis ikke anvisning på hvilke opplysninger som kan vektlegges i vurderingen, utover kravet til relevans. Avslag på akkreditering kan heller ikke påklages, jf. politiregisterloven § 38-5 siste ledd. Vi anser at et vedtak med potensielt store negative konsekvenser for enkeltmennesker som hovedregel må kunne påklages. Som det fremgår av nevnte høringsuttalelse bør akkreditering av lufthavnansatte, i den grad det er mulig, erstattes av adgangsklareringsinstituttet i ny sikkerhetslov.

¹ Forskrift om forebyggelse av anslag mot sikkerheten i luftfarten mv., FOR-2011-03-01-214.

² Kripas' ref. 201801939.

Kripas

Den nasjonale enhet for bekjempelse av organisert og Tlf: 23 20 80 00

annen alvorlig kriminalitet

Post: Postboks 2094 Vika, 0125 Oslo

Besøk:

Faks: 23 20 88 80

E-post: kripas@politiet.no

Org. nr.: 974 760 827

Giro: 7694.05.17962

www.politi.no

Etter Kripos vurdering bør således akkrediteringen foretas av Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM) eller ny sivil klareringsmyndighet etter klareringsforskriften § 1. Klareringsmyndighetene adgangsklarerer i dag personer som skal ha tilgang til objekter eller infrastruktur som kan være et mål for ikke-statlig terror, attentat eller annen alvorlig kriminalitet, jf. klareringsforskriften § 15. Kripos har i ovennevnte høringsuttalelse argumentert for at slik adgangsklarering bør gjennomføres for personer som skal ha tilgang til rød sone på flyplasser. Dette er fremdeles Kripos' prinsipale syn. Vi viser i denne forbindelse til punkt 2.2 i høringssvaret der det underbygges at lufthavner er infrastruktur som er aktuell for klassifisering som skjermingsverdig og at det således bør stilles krav om adgangsklarering for tilgang til sikkerhetsbegrenset område på lufthavner i henhold til sikkerhetsloven 2018 § 8-3. Det innføres i dag vandelskrav på stadig nye områder³, og samfunnsutviklingen ser ut til å gå i retning av at det vil stilles krav om adgangsklarering til områder i større omfang enn i dag. Det er viktig at slik adgangsklarering foretas innenfor de ordningene som reguleres i ny sikkerhetslov med forskrifter.

Alternativt, dersom akkrediteringsoppdraget blir værende hos politiet, anser Kripos at oppgaven bør tillegges andre med oppgaver tettere knyttet til vandelskontroll, for eksempel politiets enhet for vandelskontroll og politiattester i Vardø. Enheten må i så tilfelle styrkes og tilføres nødvendig kompetanse for å foreta de vurderingene akkrediteringsinstituttet medfører⁴, noe som vil medføre økte økonomiske og administrative konsekvenser for enheten. Dersom Kripos' prinsipale syn får gjennomslag og akkrediteringsoppdraget flyttes ut av politiet, kan det være en løsning å beholde oppdraget ved Kripos i en overgangsperiode, forutsatt at dette ikke blir en langvarig løsning.

Uavhengig av hvilken løsning som velges understreker Kripos at det er avgjørende at det etableres en tydelig hjemmel for akkrediteringen. Kripos ønsker i denne forbindelse å knytte en bemerkning til nytt punkt 11.0.9 i Annex til endringsforordning (EU) 2015-1998. Det fremgår av dette punktet hvilke forhold bakgrunnsjekken som et minimum skal vurdere.⁵ Forholdene det vises til i punkt 11.0.9 bokstav a fremgår av Annex II til PNR-direktivet⁶. Kripos påpeker at en del av forholdene som er opplistet per i dag ikke tillegges vekt som selvstendig grunnlag for avslag på søknad om akkreditering. Ved en innføring av nevnte endring vil det være nødvendig med en klargjøring av hvilke forhold som anses relevante, nærmere retningslinjer for vurderingen og angivelse av hvor terskelen for å avslå en søknad om akkreditering bør ligge. Det er ønskelig at slike retningslinjer kommer fra overordnet myndighet, da Kripos per i dag ikke har mottatt slike føringer.

Til dagens akkrediteringsløsning bemerkes det at Kripos ikke har fått tildelt nødvendige ressurser for å kunne utføre oppdraget tilfredsstillende. I tilknytning til oppdraget meldte Kripos inn et behov for åtte nye stillinger med politifaglig etterretningskompetanse samt en juriststilling. Av det innmeldte behovet mangler Kripos fortsatt finansiering av fire stillinger. For å løse oppdraget har Kripos i en allerede presset ressursituasjon måttet omprioritere erfarent politipersonell til akkrediteringsoppdraget – noe som rammer øvrig oppgaveløsning.

³ Se for eksempel Kripos hørings svar til forslag til ny havne- og farvannslov av 23. mai 2018 med referanse 2018/01093 og Kripos' hørings svar til endring av energiloven § 9-5 av 29. november 2018 med referanse 2018/03306.

⁴ Se drøfting under punkt 2b nedenfor.

⁵ Ordlyd: "shall consider at least".

⁶ Directive (EU) 2016/681.

Videre i høringssvaret drøftes endringsforslagene i lys av dagens akkrediteringsoppdrag med de konsekvenser endringene vil ha for Kripos slik oppdraget per i dag er utformet.

2. Innspill til høringsnotatet

a. Standard eller utvidet bakgrunnssjekk?

Høringsnotatet viser til at den vesentligste endringen for reglene om bakgrunnssjekk og personkontroll av personell i luftfarten er at bakgrunnssjekk deles inn i to kategorier kalt *standard* og *utvidet* bakgrunnssjekk. Utvidet bakgrunnssjekk vil tilsvare kravene til dagens bakgrunnssjekk hos Luftfartstilsynet, inkludert akkreditering fra politiet som i dag gjennomføres av Kripos og PST etter politiregisterforskriften § 38-5. For standard bakgrunnssjekk etter de nye endringene kreves ikke akkreditering fra politiet.

Personer som etter endringene skal ha utvidet bakgrunnssjekk er den samme personkretsen som i dag akkrediteres. Innføring av utvidet bakgrunnssjekk for denne gruppen innebærer således ingen økning i antall personer som skal akkrediteres sammenlignet med i dag.

Det åpnes imidlertid for at kompetent myndighet kan bestemme hvorvidt personer nevnt i Annex til endringsforordning (EU) 2015-1998 punkt 11.1.2 skal underlegges kravene til utvidet eller standard bakgrunnssjekk.

Endringsforordningens punkt 11.1.2 viser til:

Persons being recruited to implement, or to be responsible for the implementation of, screening, access control or other security controls elsewhere than a security restricted area, or having unescorted access to air cargo and mail, air carrier mail and air carrier material, in-flight supplies and airport supplies to which the required security controls have been applied [...].

Luftfartstilsynet anslår at det samlede antallet personer som faller inn under bestemmelsen ikke overskrider 1000 personer. Høringsinstansene bes om å gi innspill til hvorvidt disse bør underlegges standard eller utvidet bakgrunnssjekk.

Fra et sikkerhetsmessig perspektiv anser Kripos at personene bør underlegges en utvidet bakgrunnssjekk. Personer med ansvar for screening av frakt, eller som har annen tilgang til frakt som sendes med fly kan potensielt utgjøre en like stor trussel mot luftfarten som personer med fysisk tilgang til rød sone.⁷ Som påpekt i vårt hørings svar til forskrifter til ny sikkerhetslov⁸ vil uønskede eller farlige gjenstander kunne sendes til sikkerhetsbegrenset område mellom lufthavner, og tilsvarende fra områder utenfor sikkerhetsbegrenset område til sikkerhetsbegrenset område. Kripos kan således ikke se noen grunn til å skille mellom kravene til bakgrunnssjekk for personer nevnt i punkt 11.1.2 og andre med direkte tilgang til sikkerhetsbegrenset område.

Sett hen til det mindre antallet personer denne endringen vil omfatte, anser Kripos videre at en innføring av utvidet bakgrunnssjekk for disse personene kun vil medføre begrensede administrative og økonomiske konsekvenser for politiet, både hva gjelder økning i antall søknader om politiattest og økning i antall personer som må akkrediteres.

⁷ Kripos har per telefon med Luftfartstilsynet fått bekreftet at ordlyden omfatter personer som for eksempel har sikkerhetsansvar knyttet til frakt i luftfarten.

⁸ Ibid.

b. Reakkreditering

Av større betydning for politiet, slik ordningen med akkreditering er utformet i dag, er de nye reglene om reakkreditering som nevnt i høringsnotatet på side 2 sjette avsnitt. Endringene medfører at hvert land må ha på plass et system som sikrer øyeblikkelig underretning til kompetent myndighet, operatør eller utstedende enhet om enhver hendelse som kan ha betydning for en persons pålitelighet med tanke på en persons bakgrunnssjekk. Alternativt, dersom et land ikke er i stand til å få på plass et system som sikrer slik kontinuerlig underretning, må personer underlagt krav til utvidet bakgrunnssjekk med akkreditering reakkrediteres med jevne mellomrom og minimum en gang i året. Det er etter vår vurdering bra at regelverket søker å klargjøre hvor ofte det skal foretas reakkreditering, som er et alternativ til kontinuerlig underretning til kompetent myndighet. Det må imidlertid understrekes at begge alternativer, og da særlig alternativet med øyeblikkelig underretning, vil medføre en betydelig økt arbeidsmengde i forbindelse med akkrediteringsoppdraget og behov for endringer i vår saksbehandlingsløsning.

Det kreves at underretning skal skje "prompt"⁹, og det antas at underretning da bør skje innen kort tid. Teknisk vil det kreve mye av systemene som eventuelt skal gjennomføre slike hyppige søk mot politiets registre og systemer. Det kan være tekniske begrensninger for hvor ofte det er mulig å gjøre et slikt søk, samt innebære mulige negative konsekvenser for ytelsen i systemene. Videre gjennomføres det i dag akkreditering av personer som kun har d-nummer. Disse må uansett søkes opp manuelt i politiets registre og systemer, hvilket innebærer at en kontinuerlig vask av disse opp mot politiets registre og systemer per i dag ikke er mulig. Det vil være ressurskrevende om alle akkrediterte personer med d-nummer manuelt skal søkes opp jevnlig for å se etter potensielle endringer av betydning for bakgrunnssjekken.

Opplysningene Kripos vurderer ved spørsmål om akkreditering hentes fra en rekke av politiets sentrale registre, inkludert kriminaletterretningsregisteret og politioperativt register. Rutinemessig utlevering av informasjon som skissert i høringsnotatet kan vanskelig anses hjemlet for den type opplysninger som for eksempel finnes i kriminaletterretningsregisteret og politioperativt register, der det er detaljerte regler for utlevering av opplysninger i henholdsvis politiregisterforskriften § 47-9 og § 53-8.

Videre er det uklart om underretning til kompetent myndighet også forutsetter at mottaker selv skal vurdere informasjonens betydning for vedkommendes skikkethet til å inneha adgangskort til sikker sone. Som påpekt i vårt høringssvar til forskrifter til ny sikkerhetslov¹⁰ registreres det opplysninger som ikke er verifiserte i kriminaletterretningsregisteret og politioperativt register, og det kreves god kjennskap til politiets arbeidsmetoder og de nevnte registrene for å kunne vurdere hvilken vekt som kan legges på opplysningene fra nevnte registre. De samme innvendingene gjør seg gjeldende for opplysninger i verserende straffesaker. Utlevering av opplysninger fra verserende straffesaker besluttet av påtaleansvarlig jurist på saken. Slike opplysninger kan heller ikke rutinemessig oversendes andre myndigheter uten nærmere vurdering fra politiets side. Vi understreker at dette også er problemstillinger som må avklares nærmere dersom akkrediteringen legges til adgangsklareringsordningen og klareringsmyndighetene.¹¹

⁹ Annex til endringsforordning (EU) 2015/1998 punkt 11.1.7 bokstav a.

¹⁰ Kripos' ref. 201801939, se første og annet avsnitt på side 8.

¹¹ Se Kripos' høringssvar til forskrifter til ny sikkerhetslov punkt 2.6 og 2.7 der klareringsmyndighetens bruk av opplysninger i politiets sentrale registre drøftes.

Kripos bemerker for ordens skyld at det er summen av de tilgjengelige opplysningene om en søker som er utslagsgivende ved en vurdering av akkreditering. For eksempel er utfallet av en straffesak, en persons forklaring i et avhør, personens omgangskrets eller endringer i denne, samt nye oppføringer i politiets registre forhold som ofte må vurderes over en viss tid for å se en utvikling eller for å få tilstrekkelig informasjon til å kunne fatte en beslutning. En anmeldelse, et tips eller en enkeltstående oppføring i politioperativt register vil så godt som aldri være nok til å avslå en søknad om akkreditering. Det legges derfor til grunn at fortløpende underretning vil være lite hensiktsmessig. Årlig reakkreditering sikrer derimot at man vil kunne fange opp aktiviteter hos en person eller bekymringsfulle endringer i vedkommendes opptreden, nettopp fordi man her har mulighet til å se endringer over tid og i sammenheng med tidligere registrerte opplysninger på personen. Flere oppføringer over en viss tid gir muligheten til å fange opp potensielle mønstre.

Et tredje alternativ eller tillegg til de foreslåtte endringene er å innføre en form for opplysningsplikt for personer som har fått godkjent utvidet bakgrunnssjekk. En slik opplysningsplikt finnes for eksempel for personer som er sikkerhetsklarert. Det følger av sikkerhetsloven § 8-11 at en klarert og autorisert person umiddelbart skal varsle den autorisasjonsansvarlige om forhold som kan være av betydning for om personen er sikkerhetsmessig skikket. Vi stiller spørsmål om det hadde vært hensiktsmessig å vurdere en ordning med en lignende opplysningsplikt for personer som innehar utvidet bakgrunnssjekk med akkreditering. For sikkerhetsklarerte personer foreligger det ikke krav om kontinuerlig rapportering av forhold som kan ha betydning for sikkerhetsklareringen fra kilder klareringsmyndigheten benytter som grunnlag for sin avgjørelse. Etter vår vurdering bør det ikke stilles strengere krav til flyplassansatte med øyeblikkelig underretning om nye forhold som kan ha betydning for vedkommendes bakgrunnssjekk, enn for personer med sikkerhetsklarering som også kan ha tilgang til potensielt svært sensitive systemer og informasjon. Dersom man innfører en opplysningsplikt vil man samtidig kunne vurdere brudd på opplysningsplikten som en mulig avslagsgrunn i seg selv.

Kripos kan således ikke stille seg bak et forslag om løpende underretning, men støtter forslaget om opplysningsplikt, samt forslaget om reakkreditering senest innen 12 måneder fra forrige akkreditering. I forlengelsen av dette bemerkes det at politiet blant annet har hjemmel til å utlevere konkrete opplysninger til arbeidsgiver for å avverge eller forebygge straffbare forhold på siden av akkrediteringsinstituttet, jf. politiregisterloven § 27. Det er således hjemmel for å utlevere opplysninger ved behov, noe som avhjelper eventuelle negative konsekvenser av å innføre en ordning med reakkreditering i stedet for løpende underretning om nye opplysninger.

En eventuell innføring av årlig reakkreditering vil utløse økonomiske og administrative karakter ut over det allerede nevnte behov. Det er vanskelig å konkretisere behovet da det vil bero på blant annet hvor gode dataløsninger som utvikles for å understøtte arbeidet, men det er ikke tvilsomt at det uansett vil innebære mye manuelt arbeid og mange politifaglige og juridiske vurderinger – noe som er tidkrevende. Kripos må av den grunn få lov å komme tilbake til og konkretisere ressursbehovet dersom ordningen innføres og vi har fått bygget noe erfaring.

c. Tidligere kontroll før ansettelse

Det foreslås videre at personer som tidligere har vært underlagt kontroll før ansettelse av arbeidsgiver nå skal underlegges kravene til standard bakgrunnssjekk. Kripos har fått opplyst per telefon med Luftfartstilsynet at dette er personer som tidligere har vært kontrollert ved egenerklæring til arbeidsgiver, uten krav om politiattest i forbindelse med kontrollen. Denne

gruppen utgjør anslagsvis 10 000 personer, jf. høringsnotatets punkt 4. Det legges der til grunn at denne gruppen nå skal ha godkjent standard bakgrunnsjekk. Slik forslaget nå lyder vil ikke denne endringen ha betydning for akkrediteringen som Kripos foretar. Det antas imidlertid at forslaget vil medføre en tilleggsbelastning for politiets enhet for vandelskontroll og politiattester som må behandle det økede antallet søknader om politiattest.

At det nå skal innføres krav om standard bakgrunnsjekk med fremleggelse av politiattest for denne gruppen anser Kripos som en fordel, da det er opplyst at dette er personer som for eksempel er ansatt i fraktkjeder med befatning med gjenstander som skal inn på sikkerhetsbegrenset område på en lufthavn. En tilgang til slike gjenstander medfører en mulighet til å få inn farlige gjenstander, som gjør at det synes velbegrunnet å som et minimum kreve politiattest for denne gruppen ansatte.

Med hilsen



Vigleik Antun

ass. sjef Kripos

Saksbehandler:

Emilie Hornfelt Paulsen

rådgiver

Telefon: 23 20 82 84