



Jernbaneverket

Statens jernbanetilsyn
Postboks 7113 St. Olavs plass
0130 OSLO

Henvendelse til: Gunalf Bækkeli
Tlf.: +47 916 55 311
Faks:
E-post: gunalf.bekkeli@jbv.no

Dato: 12.02.2015
Saksref.: 201304766-11
Deres ref.: 12/2268
Vedlegg:

Postadresse:
Postboks 4350
NO- 2308 Hamar

postmottak@jbv.no

Sentralbord:
05280

Org. Nr.:
971 033 533 MVA

Bankgiro:
76940501888

jernbaneverket.no

Utkast til ny sikringsforskrift - Jernbaneverkets høringskommentarer

Det vises til brev fra Statens jernbanetilsyn datert den 17.12.2014 med høring av utkast til sikringsforskrift, med høringsfrist 6.2.2015. Vi viser også til vårt brev datert 18.3.2014 med svar på høring av nye sikringsbestemmelser i Sikkerhetsstyringsforskriften. Videre vises det til at Jernbaneverket har fått utsatt høringsfrist til 16.2.2015 kl.10:00.

Forslaget innebærer at bestemmelser om sikring ikke skal inkorporeres i sikkerhetsstyringsforskriften, men at slike bestemmelser gis i en egen sikringsforskrift. På bakgrunn av at saken tidligere har vært på høring har tilsynet bedt om at høringsinstansene begrenser sine kommentarer til forhold som følger av at det nå foreslås en egen sikringsforskrift og endringer i forhold til det tidligere forslaget.

Det har dermed vært Jernbaneverkets hensikt å begrense kommentarene til de forhold tilsynet har bedt om, men i noen grad har vi funnet det nødvendig å kommentere forhold som er omtalt i Jernbaneverkets tidligere høringsuttalelse.

Jernbaneverket har både overordnede kommentarer og kommentarer til enkeltpunkter i høringsforslaget.

Overordnede kommentarer

Etter Jernbaneverkets syn er det av stor viktighet at en del overordnede spørsmål knyttet til grensesnitt mellom forskjellige regelverk og forholdet mellom ulike aktører mv. er tilstrekkelig avklart før nye bestemmelser om sikring vedtas. Dersom slike forhold ikke er tilstrekkelig avklart, kan det oppstå motstrid mellom regelverkene og usikkerhet knyttet til de ulike aktørenes roller, og hvor konsekvensen kan være utfordringer med å implementere og oppfylle forskriften, samt utfordringer knyttet til hvordan aktørene skal forholde seg til hverandre.

For det første gjelder det forskriftens forhold til sikkerhetsstyringsforskriften, ved at forskriftens systematikk og i stor grad er basert på sikkerhetsstyringsforskriften, men hvor en del elementer fra sikkerhetsstyringsforskriften er utelatt i forhold til det tidligere utkastet.

For det andre forskriftens grensesnitt mot kravforskriften, som også inneholder bestemmelser om sikring. Vi har ikke hatt mulighet til å foreta en fullstendig gjennomgang av forslaget opp mot de nevnte forskriftene, men etter vårt syn er det viktig at dette blir underlagt en grundig behandling for å oppnå en hensiktsmessig regulering.

For det tredje er det etter Jernbaneverkets syn viktig at grensesnittet mot sikkerhetsloven er tydelig avklart. Ny sikringsforskrift gjelder for arbeid rettet mot terror, sabotasje og trussel om dette, samt hærverk og tyveri med særlig stort skadepotensiale. Bestemmelser om sikring mot spionasje, sabotasje og terror er også gitt i sikkerhetsloven¹ med tilhørende forskrifter, blant annet i objektsikkerhetsforskriften og informasjonssikkerhetsforskriften.

Forholdet til sikkerhetsloven kan ha komplekse konsekvenser, med overlappende forskriftskrav og mulig ikke sammenfallende krav. Forholdet til sikkerhetsloven er ikke beskrevet i forslag til ny sikringsforskrift og etter vårt syn bør dette fremgå på en tydelig måte i forskriften. Det er videre Jernbaneverkets syn at sikringsforskriften og sikkerhetsloven ikke bør ha sammenfallende virkeområde.

Videre legger vi til at Jernbaneverket er opptatt av det det ikke oppstår uklarhet som følge av at forskriften også skal gjelde for t-bane, samt at forholdet mellom aktørene som forvalter og fører tilsyn etter henholdsvis jernbanelovgivningen og den mer tradisjonelle terrorlovgivningen er tilstrekkelig avklart.

Jernbaneverket har kun hatt begrenset mulighet til å gå inn i disse spørsmålene, men basert på den gjennomgangen, stiller vi spørsmål til om de er tilstrekkelig avklart. På denne bakgrunn mener Jernbaneverket at det vil være formålstjenlig å utvikle forskriften videre i samarbeid med etater, tilsyn og jernbanevirksomheter som forvalter disse ansvarsfeltene, parallelt med at tilsynet fortsetter sin prosess med å ferdigstille forskriften for ikrafttredelse i juli 2015. Vi vil særlig bemerke at forskriftsarbeidet etter vårt syn vil være tjent med en sterk involvering av faginstanser som Nasjonal sikkerhetsmyndighet og Politiets sikkerhetstjeneste.

Kommentarer til enkeltpunkter i forslaget og til særskilte spørsmål/tema

Overordnet ansvar for styring

Det fremgår av forslagens § 2-1 at "Jernbanevirksomheten har ansvaret for sikker drift." Etter Jernbaneverkets syn favner denne formuleringen for vidt. Ansvaret bør etter vårt syn begrenses til å gjelde oppfyllelse av plikter hva gjelder sikring som jernbanevirksomhetene gjennom forskriften er pålagt å oppfylle. I denne forbindelse viser vi til sikkerhetsloven § 5 første ledd som har en lignende bestemmelse: «*Enhver virksomhet plikter å utøve forebyggende sikkerhetstjeneste i henhold til bestemmelsene gitt i eller i medhold av loven her.*»

Slik bestemmelsen i ny sikringsforskrift § 2-1 er utformet nå, kan den forstås som at virksomheten skal ha ansvar for at tredjepersoners viljeshandlinger ikke skal skje. Likeledes bør det være en rimelighetsvurdering av krav i § 4-3 (2) om sikring av tiltak "*slik at faresituasjoner ikke utvikler seg...*". Bestemmelsen bør ikke være utformet så vidt at den kan forstås som at virksomhetene har ansvar for å sikre et trygt utfall av ondsinnede viljeshandlinger.

På bakgrunn av ovennevnte foreslår Jernbaneverket at § 2-1 endres til: *Jernbanevirksomheten skal utøve sikring i henhold til bestemmelsene i denne forskriften.*

Funksjonelle og spesifikke krav

I forslaget veksles det mellom funksjonelle krav og spesifikke krav, som vi ikke forstår systematikken eller hensiktsmessigheten av, jf. for eksempel §§ 2-3 og 7-2. Jernbaneverket mener det er mer hensiktsmessig med funksjonelle krav, slik at virksomhetene selv kan finne

¹ Som gjelder for sikring av skjermingsverdig (sikkerhetsgradert) informasjon og skjermingsverdige (klassifiserte) objekter.

frem til optimale løsninger. Jernbaneverket viser videre til at det følger av Samferdselsdepartementets mandat at bestemmelsene om sikring skal være funksjonsbaserte.

Sikringsutvalg

Jernbaneverket er positiv til et sikringsutvalg som omtalt i § 2-3. Dette vil være en videreføring av vårt etablerte Samarbeidsutvalg for Sikkerhet (SUS).

I forslaget heter det; *“Sikringsutvalget er ansvarlig for samordning og evaluering av sikringstiltak ved jernbane og tunnelbane, og skal delta i planlegging og gjennomføring av beredskapsøvelser.”* Et sikringsutvalg vil være på et koordinerende ledelsesnivå i de ulike organisasjoner, og ikke nødvendigvis være en del av den operative organisasjonen. Det er derfor ofte ikke naturlig at sikringsutvalgets medlemmer deltar i beredskapsøvelser, selv om dette kan skje.

Bestemmelsens ønskes endret til: *Sikringsutvalget er ansvarlig for samordning og evaluering av sikringstiltak ved jernbane og tunnelbane, og koordinering av planlegging og gjennomføring av beredskapsøvelser.*

Definisjoner

Ny sikringsforskrift § 1-3 benytter i stor grad, men ikke systematisk, definisjoner fra NS 5830:2012. Etter vårt syn mangler det noen definisjoner som er nødvendige for forståelse og bruk av forskriften.

Forskriftsutkastets definisjon av *beredskap* benytter begreper som gjelder ordinær sikkerhet i større grad enn sikring, og er ikke tilpasset sistnevnte. Det foreslås derfor at forskriften § 1-3 a) endres til:

- a) *beredskap: forberedt evne til på kort varsel å kunne øke sikringsnivå, håndtere en tilsiktet uønsket handling og evne til gjenopprette tilfredsstillende sikring etter en tilsiktet uønsket handling,*

Med henvisning til forrige høringsuttalelse påpekes også behov for definisjon av *beredskapsanalyse*. Begrepet er i praksis definert i sikkerhetsstyringsforskriftens kommentar og denne kan legges til grunn for definisjon i ny sikringsforskrift.

Forskriftsutkastets definisjon av *uønsket hendelse* er ikke i samsvar med definisjon av begrepet i NS 5830:2012 og beskriver forsøksvis forskriftens virkeområde ved å angi omfang av uønskede hendelser innen sikring av jernbanesystemet. Samtidig har man beholdt nevnte standards definisjon av *tilsiktet uønsket handling*. De to definisjonene samsvarer ikke. På denne bakgrunn foreslås det at forskriftens § 1-3 m) endres i henhold til NS 5830:2012 til:

- m) *uønsket hendelse: hendelse som kan utsette en verdi for uønsket påvirkning,*

Informasjonssikkerhet

Vi har funnet det nødvendig å gjenta noen av våre merknader til bestemmelsene om informasjonssikkerhet, både fordi vi mener de er av vesentlig betydning og fordi vi har sett behov for å supplere våre tidligere kommentarer:

- Bestemmelsene bør også omfatte krav tilfredsstillende tilgjengelighet og integritet, ikke kun konfidensialitet. Det er viktig å balansere disse faktorene da vurdering av kun en faktor kan gi uønskede resultater.
- Bestemmelsene bør i så stor grad som mulig harmoniseres mot andre bestemmelser om informasjonssikkerhet, for slik å legge til rette for harmonisering og koordinering av virksomhetenes arbeid med informasjonssikkerhet.

- Begrepet “skjerming” bør unngås, da dette i for stor grad knytter bestemmelsene i ny sikringsforskrift opp mot krav i sikkerhetsloven om sikring av skjermingsverdig informasjon.

I tillegg bemerkes igjen at forslaget til § 7-2 angir en omfattende, men ikke uttømmende liste over tenkbare informasjonssikkerhetshendelser, som etter vårt syn ikke bør inntas i forskriften, men i veiledning eller kommentar til forskriften.

Forslag om å innføre bestemmelse om taushetsplikt

Behov for konfidensialitet fremstår klarere for informasjon knyttet til system for sikring mot tilsiktede uønskede handlinger, enn for den sikkerhetsinformasjon Jernbaneverket til nå har behandlet. All informasjon som Jernbaneverket behandler vil som hovedregel være offentlig tilgjengelig. I utgangspunktet vil dette også gjelde for styringssystem for sikring, herunder om sikringstiltak. Informasjon kan kun unntas offentlighet når det er grunnlag for dette i offentleglova.

Jernbaneverket har vurdert i hvilken grad eksisterende bestemmelser om unntak fra innsyn i offentleglova eller annen lovgivning kan brukes for å unnta slike dokumenter og/eller opplysninger knyttet til sikring, og etter vår vurdering kan Jernbaneverket kun i begrenset grad unnta slike dokumenter/opplysninger fra offentlighet.

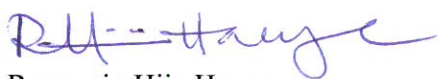
Etter vårt syn vil det være uheldig om slik informasjon ikke unntas fra offentlighet. Offentlighet vil kunne synliggjøre sårbarheter som kan utnyttes av personer med intensjon om ondsinnede handlinger.

På denne bakgrunn foreslår Jernbaneverket at slik informasjon underlegges taushetsplikt og at det tas inn en egen bestemmelse om dette i ny sikringsforskrift. Vi foreslår videre at taushetsplikten gjelder både for jernbanevirksomhetene og gransknings- og tilsynsorgan i sektoren. Her er forslag til en slik bestemmelse:

Medarbeidere hos jernbanevirksomheten og kontroll- og tilsynsorgan har taushetsplikt for opplysninger om sikring og systemer for håndtering av slike opplysninger. Taushetsplikten skal også omfatte annen informasjon med betydning for sikring.

På denne bakgrunn anmodes tilsynet å vurdere om det skal innføres taushetsplikt for slik informasjon i den nye forskriften.

Med hilsen



Rannveig Hiis-Hauge
Sikkerhetsdirektør