



STORTINGET

Innst. 400 S

(2018–2019)

Innstilling til Stortinget
fra kontroll- og konstitusjonskomiteen

Dokument 7:2 (2018–2019)

Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Særskilt melding til Stortinget om ulik praksis for sikkerhetsklarering av personer med tilknytning til andre stater

Til Stortinget

1. Sammendrag

1.1 Bakgrunnen for den særskilte meldingen

EOS-utvalget har i sin ordinære kontroll med saker om sikkerhetsklarering sett flere prinsipielle problemstillinger i tilfeller der personen som skal klareres, har tilknytning til andre stater. Slike problemstillinger er flere ganger omtalt i utvalgets årsmeldinger, blant annet i meldingene for årene 2011 til 2015. Utvalget har i den sammenheng kritisert NSM, FSA og andre klareringsmyndigheter for feil ved saksbehandlingen og vurderingene i enkeltsaker.

Antallet klareringssaker der det på ett eller flere vis eksisterer en tilknytning til andre stater, er økende, og tilknytningens karakter er mer komplisert nå enn det som var vanlig tidligere. Dette byr på utfordringer for klareringsmyndighetene. De må blant annet vurdere om lojaliteten til den som skal klareres, vil ligge hos Norge eller en annen stat om det oppstår en interessekonflikt.

Enhver tilknytning til annen stat er i seg selv ikke tilstrekkelig grunn for å nekte klarering, og graden av tilknytning til den andre staten og til Norge må være en del av helhetsvurderingen.

I 2016 besluttet utvalget å gjøre en større systematisk gjennomgang av klareringssaker der den som søkes

klarert (heretter kalt hovedpersonen), eller nærstående har tilknytning til andre stater. Formålet med prosjektet var å undersøke om klareringssakene behandles i tråd med regelverket. Sentralt for undersøkelsen var å avdekke om det er ubegrunnede forskjeller i klareringsmyndighetenes behandling av tilnærmet like saker, inkludert om likebehandling ivaretas på tvers av de ulike klareringsmyndighetene. Det ble også undersøkt om klareringsmyndighetene foretok en tilstrekkelig konkret og individuell vurdering av de faktiske omstendighetene i sakene.

EOS-utvalget har gått gjennom klareringssaker der personen som skal sikkerhetsklareres, eller nærstående har tilknytning til andre stater enn Norge. Det er funnet flere kritikkverdige forhold, som Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM) som fagmyndighet har et overordnet ansvar for. Et hovedmål for prosjektet har vært å vurdere om tilnærmet like saker behandles likt.

1.2 Undersøkelsesmetode

Utvalget kontrollerer regelmessig klareringssaker i inspeksjoner av klareringsmyndighetene. Denne kontrollen tar utgangspunkt i en gjennomgang av negative klareringsavgjørelser behandlet av klareringsmyndigheten. Utvalget gjennomgår i mindre grad saker med positivt utfall.

I dette prosjektet ønsket utvalget å undersøke et større antall negative og positive klareringsavgjørelser der tilknytning til andre stater var vurdert. Ved også å undersøke positive avgjørelser ble det mulig å avdekke om tilnærmet like saker får ulikt resultat. Ved å undersøke avgjørelser fra flere klareringsmyndigheter kunne saksbehandling og saksresultat sammenlignes på tvers av klareringsmyndighetene.

Å identifisere saker der tilknytning til andre stater var vurdert, viste seg å være vanskelig. Klareringssaker er bare i begrenset grad søkbare etter vurderingstema i saksbehandlingssystemet. Undersøkelsen er derfor basert på stikkprøver og ikke en gjennomgang av alle aktuelle saker. Utvalget gikk gjennom omkring 400 negative og positive klareringssaker avgjort i 2015. Formålet var å identifisere saker der tilknytning til andre stater var vurdert, og som kunne undersøkes i prosjektet. Etter å ha identifisert saker der tilknytning til andre stater var vurdert, identifiserte utvalget saksgrupper innenfor temaet som har fellestrekk, og der det kunne vurderes om de var likebehandlet. Utvalget stilte så spørsmål til NSM om praksis og saksbehandling, eksemplifisert med konkrete saker fra de ulike klareringsmyndighetene.

Utvalget bemerker at god funksjonalitet for søk og rapportering i klareringsmyndighetens saksbehandlingsverktøy er en forutsetning for muligheten til å foreta tematiske kontroller av klareringssaker. Utvalget understreker viktigheten av at NSM tar hensyn til kontrollbehovet når saksbehandlingssystemet skal videreutvikles.

Majoriteten av klareringssakene i undersøkelsen er behandlet av klareringsmyndighetene Forsvarets sikkerhetsavdeling (FSA), Politiets sikkerhetstjeneste (PST) og Etterretningstjenesten. Dette er klareringsmyndigheter som har et stort sakstilfang.

1.3 Rettslig grunnlag

Sikkerhetsklarering av personer reguleres av lov om nasjonal sikkerhet, som trådte i kraft 1. januar 2019. Utvalgets undersøkelse foregikk mens tidligere sikkerhetslov gjaldt. Reglene for sikkerhetsklarering er i hovedsak videreført.

Sikkerhetsklarering skal bare gis dersom det ikke finnes rimelig grunn til å tvile på at personen er sikkerhetsmessig skikket. Ved vurderingen skal det «legges vekt på forhold som er relevante for personens pålitelighet, lojalitet og dømmekraft i forbindelse med behandling av gradert informasjon».

Opplysninger om personens tilknytning til andre stater kan tillegges vekt ved vurderingen. Tilknytning til annen stat kan en ha for eksempel der hovedpersonen selv eller nærstående har annet statsborgerskap enn norsk, eller der vedkommende har nære familiære relasjoner, eiendom, økonomiske interesser eller kontakt med myndighetene i den andre staten. Videre kan forhold som «kan føre til at personen selv, eller personens nærstående, utsettes for trusler mot liv, helse, frihet eller ære, slik at personen kan bli presset til å handle i strid med nasjonale sikkerhetsinteresser» tillegges betydning.

En utenlandsk statsborger (inkludert norske personer med dobbelt statsborgerskap) kan gis klarering etter en vurdering av hjemlandets sikkerhetsmessige be-

tydning og personens tilknytning til hjemlandet og Norge.

I vurderingen kan det også legges vekt på at det ikke er mulig å gjennomføre en tilfredsstillende personkontroll. Sikkerhetsmessig relevant informasjon for de siste 10 årene om personer som inngår i personkontrollen, må være tilgjengelig, enten fra Norge eller ved at et annet land som Norge har et sikkerhetsmessig samarbeid med, leverer ut opplysninger. Det kan gjøres unntak fra kravet. Ved vurderingen skal det legges vekt på om manglende personhistorikk skyldes kortvarig avbrudd, tjeneste for den norske stat eller humanitære organisasjoner, lav alder eller «forhold av liten betydning for sikkerhetsmessig skikkethet». For sistnevnte alternativ har NSM angitt en nedre grense for hva som anses forsvarlig å fravike fra kravet til personhistorikk. Hvor mange års personhistorikk som er nødvendig, er avhengig av landets sikkerhetsmessige betydning.

Klareringsavgjørelser skal baseres på en konkret og individuell helhetsvurdering. Klareringsmyndigheten skal påse at saken er så godt opplyst som mulig før avgjørelsen fattes. Dersom det er tvil om en person er sikkerhetsmessig skikket, skal klareringsmyndigheten holde en sikkerhetssamtale med personen.

1.4 Klareringssaker der hovedpersonen har dobbelt statsborgerskap

Utvalgets undersøkelse avdekket ubegrunnet forskjellsbehandling av saker som gjaldt klarering av personer med både norsk og et utenlandsk statsborgerskap.

Utvalget undersøkte 19 klareringssaker der hovedpersonen har norsk statsborgerskap og statsborgerskap i en annen stat. De 19 klareringssakene var behandlet av klareringsmyndighetene i Forsvarets sikkerhetsavdeling (FSA), Utenriksdepartementet, Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Politiets sikkerhetstjeneste (PST) og Etterretningstjenesten.

I 11 av sakene ble hovedpersonen gitt klarering. I 14 av 19 saker er hovedpersonen født i den andre staten. I 4 av sakene er hovedpersonen født i Norge. I den siste saken ble hovedpersonen født i en tredje stat. Forskjellene gjaldt både saksbehandlingen og sakenes resultat. Enkelte personer med tilknytning til et land ble nektet klarering, selv om andre personer med sammenlignbar tilknytning til det samme landet fikk klarering.

I 8 av sakene ble hovedpersonen nektet klarering. Disse sakene var behandlet av FSA. Avgjørelsene har fått negativ betydning for personenes arbeidsmulighet og mulighet til å utføre sin verneplikt. I tillegg ble det i alle sakene besluttet fem år observasjonstid, som ennå ikke er utløpt. Det innebærer at personene ikke kan anmodes klarert på nytt før det har gått fem år etter at de fikk den negative klareringsavgjørelsen. Ved en ny anmodning om klarering skal det foretas en konkret og indivi-

duell helhetsvurdering av de foreliggende opplysningene i klarerings-saken. Også den negative klareringsavgjørelsen vil da være en del av informasjonsgrunnlaget.

Utvalget viser til at det ikke er gjennomført sikkerhetssamtale i noen av sakene der klarering er nektet, men i én sak har klareringsmyndigheten bedt om en redegjørelse fra hovedpersonen om hennes tilknytning til den andre staten. Klarering er altså i stor grad nektet bare på bakgrunn av opplysninger som fremgår av personopplysningsblanketten og personkontrollen.

Undersøkelsen av de 8 sakene viste at seks av personene ble nektet klarering uten at sakene deres var tilstrekkelig opplyst, og uten at personenes tilknytning til Norge var godt nok vurdert. Utvalget ba NSM om å vurdere om avgjørelsene som er fattet uten at saken er tilstrekkelig opplyst, bør anses som nulliteter eller følges opp på annen måte.

Etter en fornyet vurdering uttalte NSM at den manglende opplysningen av sakene er en saksbehandlingsfeil som kan ha virket bestemmende på vedtakets innhold. Avgjørelsene er dermed å anse som ugyldige, jf. forvaltningsloven § 41. NSM sa at avgjørelsene bør oppheves, og at sakene må behandles på nytt. Klareringsmyndigheten FSA har orientert utvalget om at sakene vil få en ny behandling.

Utvalget er tilfreds med at FSA vil behandle de negative klareringssakene på nytt. En ny behandling vil sikre at potensielt uriktige avgjørelser ikke får ytterligere negative konsekvenser for personene de gjelder. Utvalget har ikke synspunkter på hvilket resultat de aktuelle sakene skal få.

Vurderingene i sakene der klarering er nektet, tyder på at det primært er hovedpersonens tilknytning til den andre staten ved dobbelt statsborgerskap, gjennom sine foreldre og fordi vedkommende er født der, som er tilagt vekt. Klarering er nektet under henvisning til hovedpersonens tilknytning til andre stater, mulige pressgrunnlag som følge av tilknytningen og statens sikkerhetsmessige betydning. Samtidig viste de positive avgjørelsene at det å ha statsborgerskap både i Norge og den andre staten og å være født i den andre staten ikke utelukker sikkerhetsklarering.

Utvalget er opptatt av at alle klareringsmyndighetene behandler og vurderer saker med tilnærmet samme faktum på lik måte. At det er variasjon i saksbehandlingen og resultatet hos klareringsmyndighetene, går ut over rettssikkerheten til personene som søkes klarert.

Utvalget har konkludert med at enkeltpersoners rettigheter er krenket, jf. EOS-kontrollloven § 2.

NSMs tilbakemelding i saken støtter opp om utvalgets konklusjoner. NSM erkjenner at det foreligger en uforholdsmessig og ikke faglig begrunnet variasjon knyttet til både saksbehandlingen og avgjørelsene i sakene utvalget viste til. Som mulige årsaker til dette pekte NSM på at det ikke finnes en sporbar oversikt over prak-

sis, og at det er utfordringer med kapasiteten til å holde sikkerhetssamtaler.

1.5 Krav til personhistorikk for nærstående med utenlandstilknytning

Utvalgets undersøkelse avdekket også ubegrunnet forskjellsbehandling i klareringssaker der ektefellen til personen som skulle klareres, manglet personhistorikk. I flere saker ble det lagt til grunn at ektefellen ikke var omfattet av kravet til personhistorikk, og det ble dermed gitt klarering, mens NSM i sammenlignbare saker nektet klarering. Det kan stilles krav om personhistorikk også for hovedpersonens nærstående. Hvilke nærstående som omfattes, avhenger av hvilket klareringsnivå hovedpersonen skal klareres for. I henhold til tidligere gjeldende forskrift kunne personkontrollen i særlige tilfeller gjennomføres for nærstående personer for klarering for konfidensielt. Et eksempel på et slikt særlig tilfelle kan være der den nærstående har utenlandsk statsborgerskap.

Utvalgets undersøkelse indikerer avvikende praksis mellom klareringsmyndigheter i saker som gjelder klarering for graderingsnivået KONFIDENSIELT, og der den som skal klareres, har en ektefelle eller samboer som er utenlandsk statsborger med mangelfull personhistorikk. Overfor NSM trakk utvalget frem 7 klareringssaker som var behandlet av Utenriksdepartementet, Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon og NSM.

I 5 av sakene ble det gitt klarering for KONFIDENSIELT. Avgjørelsene er på ulike måter begrunnet med at det på dette klareringsnivået ikke er nødvendig å oppfylle minimumskravet til personhistorikk for nærstående, selv om nærstående er utenlandsk statsborger. I 2 av sakene ble klarering nektet. I disse sakene ble det stilt krav om personhistorikk for nærstående for klareringsnivå konfidensielt, under henvisning til at nærstående var utenlandsk statsborger uten tilstrekkelig oppholdstid i Norge eller i et land Norge har sikkerhetsmessig samarbeid med.

Ny forskrift om sikkerhetsklarering trådte i kraft 1. januar 2019. I henhold til forskriften § 14 kan mangler ved personhistorikken til den som skal klareres, eller dennes nærstående, ikke alene begrunne at en klarering nektes, dersom mangelen er en følge av tjeneste i utlandet for den norske stat. Utvalget antar at den nye bestemmelsen vil føre til at færre personer i utenrikstjenesten nektes klarering som følge av ektefellens manglende personhistorikk.

1.6 Informasjon til klarert personell

Utvalget har mottatt flere henvendelser og klager fra personer som har mistet sin klarering etter at de har inngått ekteskap eller samboerskap med en person som ikke oppfyller sikkerhetslovens krav til ti års personhistorikk. Flere av disse gir uttrykk for frustrasjon over

manglende forutberegnelighet og mulighet til å vurdere sin situasjon. De viser til at de har forsøkt å få, eller hadde ønsket å få, informasjon om de mulige konsekvensene for sikkerhetsklareringen på forhånd.

På denne bakgrunn ba utvalget NSM om å redegjøre for hvilken informasjon klarerte personer kan og bør få om hvilke følger ekteskap eller samboerskap med en utenlandsk statsborger kan få for sikkerhetsklareringen.

NSM opplyste at tilknytning til andre land er et tema som bør være del av autorisasjonssamtaler og sikkerhetsmessig oppfølging. Det kan også være aktuelt å informere om relevansen av mangel på personhistorikk. For øvrig har ikke NSM gitt generelle råd om hvilken informasjon som kan gis om mulige konsekvenser av å inngå samboerskap eller ekteskap med personer som ikke tilfredsstiller kravet til personhistorikk. Om personhistorikk faktisk kan innhentes, avhenger blant annet av om Norge har et sikkerhetssamarbeid med landet og en avtale om utveksling av personkontrollopplysninger. Klareringsmyndigheten må også vurdere hvor stor mangel på personhistorikk (når den er kortere enn ti år) som kan aksepteres i det enkelte tilfellet. Både opplysninger om hvilke land som utleverer personkontrollopplysninger til Norge, og opplysninger om de konkrete nedre grensene for hva som er tilstrekkelig personhistorikk, anses av NSM som graderte.

Utvalget har forståelse for utfordringene ved å avveie hensynet til klarert personells informasjonsbehov opp mot behovet for å skjerme opplysninger om sikkerhetssamarbeid og sikkerhetsfaglige vurderinger. Samtidig ba utvalget NSM om stadig å ta hensyn til klarert personells behov for å forutberegne konsekvensene for sin sikkerhetsklarering i sin vurdering av om det kan gis ytterligere opplysninger etter forespørsel fra enkeltpersoner.

1.7 Oppfølging og anbefalinger

Utvalget har overfor NSM, som er fagmyndighet for klareringssaker, gjennom flere år understreket viktigheten av at et erfaringsarkiv og andre verktøy for å sikre lik behandling av tilnærmet like saker kommer på plass. Det er svært viktig at NSM etablerer løsninger som sikrer ensartet praksis.

I januar 2019 opplyste NSM at erfaringsarkivet forventes ferdigstilt første kvartal i år, og at praksisnotater vil utarbeides i 2019. En ny håndbok i vurdering av klareringssaker var forventet å være klar 31. januar 2019.

Utvalget merker seg at tidspunktet for når tiltakene vil være gjennomført, er utsatt. Utvalget legger til grunn at NSMs arbeid med å gjennomføre tiltakene har høy prioritet og vil ferdigstilles snarlig.

Ubegrunnet forskjellsbehandling og mangelfull opplysning av saken innebærer krenkelsers av rettighetene til personer som anmodes sikkerhetsklarert.

Utvalget stilte spørsmål til NSM om på hvilken måte og til hvilken tid direktoratet vil følge opp funnene om ubegrunnet forskjellsbehandling. I brev til utvalget i juli 2018 opplyste NSM at direktoratet vil gjennomføre en rekke tiltak som vil bedre likebehandlingen. Blant annet vil det etableres praksisnotater og erfaringsarkiv. I tillegg er nye veiledninger og en ny informasjonsportal for klareringsmyndighetene under utvikling. NSM varslet at tiltakene ville ferdigstilles innen ny sikkerhetslov trådte i kraft 1. januar 2019.

Da utvalget sluttbehandlet meldingen i midten av februar, var ikke håndboken ferdigstilt. Utvalget merker seg at tiltakene ennå ikke er gjennomført.

2. Komiteens behandling

Som et ledd i behandlingen av saken sendte komiteen 11. april 2019 brev til samfunnssikkerhetsministeren. Komiteen mottok svarbrev datert 3. mai 2019.

Korrespondansen følger som vedlegg til innstillingen.

Komiteen fikk også tilsendt et gradert rundskriv ved egen forsendelse 30. april 2019.

3. Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, lederen Dag Terje Andersen, Eva Kristin Hansen og Magne Rommetveit, fra Høyre, Svein Harberg og Bente Stein Mathisen, fra Fremskrittspartiet Grethe Andersen, fra Senterpartiet, Nils T. Bjørke, fra Sosialistisk Venstreparti, Torgeir Knag Fylkesnes, og uavhengig representant Ulf Leirstein, viser til at EOS-utvalget 12. mars 2019 avgav Særskilt melding til Stortinget om ulik praksis for sikkerhetsklarering av personer med tilknytning til andre stater (Dokument 7:2 (2017–2018)). Formålet med den særskilte meldingen har vært å gå i dybden på klareringssaker fordi nektelse av sikkerhetsklarering kan ha stor betydning for den enkeltes videre karriere og livssituasjon.

Komiteen viser til at utvalget har avdekket ubegrunnet forskjellsbehandling av saker som gjaldt klarering av personer med både norsk og utenlandsk statsborgerskap. Flere av sakene var ikke tilstrekkelig opplyst, og personenes tilknytning til Norge var ikke godt nok vurdert. Det er også avdekket ubegrunnet forskjellsbehandling i klareringssaker der ektefellen til personen som skulle klareres, manglet personhistorikk.

Komiteen viser til at sikkerhetsklarering bare skal gis dersom det ikke finnes rimelig grunn til å tvile på at personen er sikkerhetsmessig skikket. Ved vurderingen skal det «legges vekt på forhold som er relevante for personens pålitelighet, lojalitet og dømmekraft i for-

bindelse med behandling av gradert informasjon», jf. § 21 i tidligere sikkerhetslov, som i all hovedsak er videreført i ny lov. Vurderingen av om en person skal sikkerhetsklareres, skal baseres på en konkret og individuell helhetsvurdering. Klareringsmyndigheten skal påse at saken er så godt opplyst som mulig før avgjørelsen fattes.

I vurderingen kan det legges vekt på om det er mulig å gjennomføre en tilfredsstillende personkontroll, dvs. innhenting av relevante opplysninger til vurdering av sikkerhetsklarering. Om personhistorikk faktisk kan innhentes, avhenger blant annet av om Norge har et sikkerhetssamarbeid med vedkommende land og om det foreligger en avtale om utveksling av personkontrollopplysninger. Opplysninger om hvilke land som utleverer personkontrollopplysninger til Norge, er graderte.

Komiteen vil understreke at det skal foretas en bred helhetlig vurdering hvor alle momenter som taler for og imot sikkerhetsmessig skikkethet, vektles. At det foreligger momenter som taler mot vedkommende, kan ikke automatisk medføre at sikkerhetsklarering skal nektes. Det vises i denne sammenheng til dom fra Oslo tingrett av 25. oktober 2018, som gjaldt gyldighetsprøvelse av vedtak om sikkerhetsklarering.

I NOU 2016:19 Samhandling for sikkerhet, fremgår det imidlertid at «Den individuelle og konkrete helhetsvurderingen lovgivningen legger opp til, er i enkelte veiledninger og rundskriv erstattet med en mer skjematisk tilnærming til hvordan klareringssaker skal avgjøres.» I tillegg fremgår det at rundskrivene som beskriver hvordan unntakene skal forstås, «har en mer restriktiv og skjematisk tilnærming enn lov- og forskriftsreguleringen skulle tilsi» når det gjelder praktiseringen av unntaket om 10 års personhistorikk.

For å få en bredere innsikt i problematikken ba komiteen i brev av 11. april 2019 til samfunnssikkerhetsministeren om å få oversendt / tilgang til de graderte rundskrivene/veiledningene som omhandler klarering av personer med tilknytning til andre stater. I tillegg ba komiteen om en nærmere redegjørelse om det forestående arbeidet som gjøres med utarbeidelse av nye veiledninger, praksisnotater og erfaringsarkiv mv. som kan ha betydning for komiteens videre behandling av saken.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 11. juni 2019

Dag Terje Andersen

leder

Ulf Leirstein

ordfører

I svarbrevet fra samfunnssikkerhetsministeren dattert 3. mai 2019 fremgår det at NSM har satt i gang et omfattende arbeid for å få på plass råd- og veiledningsmaterieell til ny sikkerhetslov. I tillegg har NSM utviklet et erfaringsarkiv som planlegges publisert innen utgangen av oktober 2019. Videre tas det sikte på å utvikle praksisnotater til bruk i den interne saksbehandlingen i løpet av 2019.

I mars 2019 åpnet NSM en felles informasjonsportal for klareringsmyndighetene på gradert plattform. Informasjonsportalene gir mulighet for en mer effektiv kommunikasjon mellom NSM og klareringsmyndighetene og fungerer som en delingsplattform hvor alt relevant veiledningsmateriale, håndbøker, landvurderinger mv. er å finne.

NSM vil også i løpet av mai/juni 2019 etablere et likebehandlingsforum med klareringsmyndighetene for å bidra til kvalitet og likebehandling i klareringssakene.

Komiteen er godt fornøyd med tiltakene som er iverksatt, og legger til grunn at disse vil bedre svakheterne som EOS-utvalget har orientert om.

Komiteen vil understreke at den konkrete vurderingen som må gjøres i den enkelte sak, tilligger NSM og de øvrige klareringsmyndighetene. Komiteen ser det ikke som sin naturlige oppgave å gi konkrete anvisninger på avgjørelser som i stor grad er av sikkerhetsfaglig art.

Komiteen slutter seg for øvrig til det som EOS-utvalget fremfører i sin særskilte melding til Stortinget, og forventer at regjeringen følger opp anbefalingene på en god måte.

4. Komiteens tilråding

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til dokumentet og rå Stortinget til å gjøre følgende

v e d t a k :

Dokument 7:2 (2018–2019) – Særskilt melding til Stortinget om ulik praksis for sikkerhetsklarering av personer med tilknytning til andre stater – vedlegges protokollen.



Statsråd Ingvil Smines Tybring-Gjedde
Justis- og beredskapsdepartementet
Postboks 8005 Dep
0030 Oslo

Vår ref.:

Deres ref.:

Dato:
11.04.2019

Vedrørende behandlingen av Dokument 7:2 (2018-2019)

Kontroll- og konstitusjonskomiteen har for tiden til behandling Dokument 7:2 (2018-2019) - særskilt melding fra EOS-utvalget om ulik praksis for sikkerhetsklarering av personer med tilknytning til andre stater.

I NOU 2016:19 Samhandling for sikkerhet, fremgår det i punkt 10.6.1 at «Den individuelle og konkrete helhetsvurderingen lovgivningen legger opp til, er i enkelte veiledninger og rundskriv erstattet med en mer skjematisk tilnærming til hvordan klareringssaker skal avgjøres.» I tillegg fremgår det av NOU'en punkt 10.6.3 når det gjelder praktiseringen av unntaket om 10 års personhistorikk, at rundskrivene som beskriver hvordan unntakene skal forstås «har en mer restriktiv og skjematisk tilnærming enn lov- og forskriftsreguleringen skulle tilsi».

Komiteen viser også til dom fra Oslo tingrett av 25. oktober 2018, hvor dette var tema.

For å få en bredere innsikt i problematikken ber komiteen om å få oversendt/tilgang til de graderte rundskrivene/veiledningene som omhandler klarering av personer med tilknytning til andre stater.

Komiteen ønsker også en nærmere redegjørelse om det forestående arbeidet som gjøres med utarbeidelse av nye veiledninger, praksisnotater og erfaringsarkiv mv. som kan ha betydning for komiteens videre behandling av saken.

Med vennlig hilsen
Kontroll- og konstitusjonskomiteen

Dag Terje Andersen
komitéleder

601 6729 588 686 678 680 682 684 686 688 690 692 694 696 698 700 702 704 706 708 710 712 714 716 718 720 722 724 726 728 730 732 734 736 738 740 742 744 746 748 750 752 754 756 758 760 762 764 766 768 770 772 774 776 778 780 782 784 786 788 790 792 794 796 798 800 802 804 806 808 810 812 814 816 818 820 822 824 826 828 830 832 834 836 838 840 842 844 846 848 850 852 854 856 858 860 862 864 866 868 870 872 874 876 878 880 882 884 886 888 890 892 894 896 898 900 902 904 906 908 910 912 914 916 918 920 922 924 926 928 930 932 934 936 938 940 942 944 946 948 950 952 954 956 958 960 962 964 966 968 970 972 974 976 978 980 982 984 986 988 990 992 994 996 998



**DET KONGELIGE
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT**

Samfunnssikkerhetsministeren

Stortinget - Kontroll- og konstitusjonskomiteen
Stortinget
0026 OSLO

Deres ref.

Vår ref.
19/2047 - VKA

Dato
03.05.2019

Svar på henvendelse fra Kontroll- og konstitusjonskomiteen ang. særskilt melding til Stortinget fra EOS-utvalget - dokument 7:2 (2018-2019) – Ulik praksis for sikkerhetsklarering av personer med tilknytning til andre stater

1.1 Bakgrunn

Jeg viser til brev av 11.04.2019 fra Kontroll- og konstitusjonskomiteen vedrørende særskilt melding til Stortinget fra EOS-utvalget – dokument 7:2 (2018-2019) – ulik praksis for sikkerhetsklarering av personer med tilknytning til andre stater.

Komiteen viser i sitt brev til NOU 2016:19 Samhandling for sikkerhet, hvor det fremgår i punkt 10.6.1. at «Den individuelle og konkrete helhetsvurderingen lovgivningen legger opp til, er i enkelte veiledninger og rundskriv erstattet med en mer skjematisk tilnærming til hvordan klareringssaker skal avgjøres» og at det i punkt 10.6.3 hva gjelder praktiseringen av unntaket om 10 års personhistorikk, fremgår at rundskrivene som beskriver hvordan unntakene skal forstås «har en mer restriktiv og skjematisk tilnærming enn lov- og forskriftsreguleringen skulle tils». Komiteen viser også til dom fra Oslo tingrett av 25. oktober 2018.

Jeg ønsker først å understreke at sikkerhetsklarering er et avgjørende forebyggende sikkerhetstiltak, som sammen med andre sikkerhetstiltak skal motvirke trusselen fra blant annet fremmed etterretning og insidere i virksomhetene. Jeg forstår Kontroll- og konstitusjonskomiteens brev som spørsmål om hvilke tiltak som er iverksatt for å bøte på manglende likebehandling i saker hvor personen har tilknytning til andre stater.

Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM) er nasjonal fagmyndighet for personellsikkerhet.

Under følger en redegjørelse for tiltak NSM har iverksatt for å bedre rettssikkerhet for den enkelte, blant annet ved økt fokus på likebehandling, samtidig som det viktige samfunnsopdraget med riktig bruk av sikkerhetsklarering som virkemiddel, ivaretas.

1.2 Status i arbeidet med nye veiledninger og håndbøker

Vedlagt dette brevet er notat om NSMs råd- og veiledningsmaterieil til ny sikkerhetslov. Notatet ble oversendt Forsvarsdepartementet og Justisdepartementet 25.04.19, og viser samlet status for arbeidet i NSM. Når det gjelder råd- og veiledningsmaterieil knyttet til personellsikkerhet, viser notatet følgende:

- *Veiledning i sikkerhetslovens kapittel 8 og bestemmelser om personellsikkerhet* ble oversendt FD 05.03.19
- *Veiledning i innsyn i klareringsaker* ble oversendt FD 08.03.19.

Det er ventet at disse veiledningene vil bli ferdigstilt før sommeren.

I tillegg er følgende håndbøker planlagt utgitt:

- *Håndbok for klareringsmyndigheter* (tidligere omtalt som veiledning). Hoveddelen av denne planlegges ferdigstilt i mai 2019. Den vil suppleres med ytterligere temakapitler fortløpende. Håndboken er pt. gjenstand for en gjennomgang for å sikre at den er avstemt mot nytt regelverk og veiledningene som nevnt ovenfor.
- *Håndbok vurdering av sikkerhetsmessig betydning av land/område*. Planlegges ferdigstilt i mai 2019.
- *Håndbok i forebygging av innsidetrusselen* (herunder grunnprinsipper for personellsikkerhet). Planlegges ferdigstilt innen utgangen av 2019. Deler av denne er planlagt utgitt som Håndbok i autorisasjon i mai 2019.

1.3 Status i arbeidet med erfaringsarkiv

NSM har utviklet et erfaringsarkiv. Dette er foreløpig ikke publisert for klareringsmyndighetene. Årsaken til dette er at det er nødvendig å avstemme sakene opp mot nytt regelverk og de nye veiledningene for å sikre at erfaringsarkivet reflekterer gjeldene regelverk og lovgivers intensjon. På grunn av at forskriftene medførte vesentlige endringer på enkelte områder innenfor personellsikkerhet, vil dette arbeidet ta noe tid. Erfaringsarkivet planlegges publisert innen utgangen av oktober 2019.

1.4 Status i arbeidet med praksisnotat

En rapport om bruk av praksisnotat vil ferdigstilles 31.05.19. NSM vil i samarbeid med klareringsmyndighetene vurdere hvordan praksisnotat skal implementeres i saksbehandlingen, og på dette grunnlag beslutte bruken av praksisnotat innen utgangen av 2019.

1.5 Andre tiltak NSM har iverksatt eller planlagt iverksatt for å styrke fagmyndighetsrollen, herunder å bidra til likebehandling og kvalitet

1.5.1 Reduksjon av antall klareringsmyndigheter

Antallet klareringsmyndigheter er redusert. Dette er iverksatt, og fikk full effekt fra januar 2019. Reduksjon av antall klareringsmyndigheter fra 44 til i hovedsak to store gjør at NSM som fagmyndighet kan målrette sine aktiviteter på mer effektiv måte enn før. Dette innebærer videre en vesentlig styrking av kvalitet og likebehandling på tvers av klareringsmyndighetene.

1.5.2 Organisatoriske og ressursmessige grep i NSM

NSM gjennomførte i 2017 og 2018 organisatoriske og ressursmessige tiltak for å styrke rollen som fagmyndighet og for å få ned saksbehandlingstiden på klagesaker. Effekten av dette er blant annet bedre kapasitet og gjennomføringsevne knyttet til råd og veiledning til klareringsmyndigheten.

1.5.3 Etablering av en felles informasjonsportal for klareringsmyndigheten

NSM åpnet i mars 2019 ut en ny informasjonsportal for klareringsmyndighetene på gradert plattform. Informasjonsportalen gir mulighet for en mer effektiv kommunikasjon mellom NSM og klareringsmyndighetene og fungerer som en delingsplattform hvor all relevant veiledningsmateriale, håndbøker, landvurderinger mv. er å finne.

1.5.4 Etablering av ulike fagfora mellom NSM og klareringsmyndighetene

NSM vil i løpet av mai/juni 2019 etablere ulike arbeidsgrupper og fora mellom NSM og klareringsmyndighetene for å bidra til kvalitet og likebehandling i klareringssakene. Ett slikt tiltak er et likebehandlingsforum.

1.5.5 Kurs

NSMs kurs innenfor personellsikkerhet er som følger:

- Kurs for klareringsmyndighetene, del I og II
- Kurs i gjennomføring av sikkerhetssamtaler, del I og II
- Kurs i bruk av det elektroniske saksbehandlingssystemet MIMIR
- Kurs for autoriserende virksomheter

NSMs kursportefølje innenfor personellsikkerhet må revideres som følge av nytt regelverk og nye veiledninger. Dette arbeidet er planlagt gjennomført høsten 2019, med ferdigstillelse 31.12.2019. De første kursene etter nytt regelverk vil avholdes våren 2020. NSM vil gjennomføre tilpasset kurs for klareringsmyndighetene høsten 2019 dersom dette er nødvendig.

1.5.6 Kontinuerlig utvikling av kildegrunnlaget

Nytt regelverk hjemler bruk av nye kilder i personkontrollen. NSM har satt i gang et arbeid for å implementere nye kilder i prioritert rekkefølge. NSM vil i løpet av juni 2019 ha utarbeidet en nærmere plan og prioritering for videreutvikling av kildegrunnlaget.

1.5.7 Kontinuerlig utvikling av saksbehandlingsverktøyet MIMIR

Det foregår en kontinuerlig utvikling av saksbehandlingsverktøyet MIMIR. NSM har videre iverksatt en rekke initiativ knyttet til digitalisering av klareringsprosessen.

Komiteen har også bedt om å få oversendt de graderte rundskrivene som omhandler klarering av personer med tilknytning til andre stater. Et slikt gradert rundskriv oversendes i egen gradert forsendelse.

Med hilsen



Ingvil Smines Tybring-Gjedde

Vedlegg: 1

