



**STORTINGETS
KONTROLLUTVALG**
FOR ETTERRETNINGS-, OVERVÅKINGS-
OG SIKKERHETSTJENESTE



Særskilt melding til Stortinget om ulike praksis for sikkerhetsklarering av personer med tilknytning til andre stater

DOKUMENT 7:2 (2018–2019)


Til Stortinget

I henhold til lov 3. februar 1995 nr. 7 om kontroll med etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjeneste (EOS-kontrollloven) § 17 tredje ledd avgir utvalget melding til Stortinget om ulik praksis for sikkerhetsklarering av personer med tilknytning til andre stater.

Meldingen er ugradert, jf. EOS-kontrollloven § 17 tredje ledd. Om informasjonen er sikkerhetsgradert skal etter sikkerhetsloven avgjøres av den som har utstedt informasjonen.

Før meldingen avgis til Stortinget, sender vi de respektive delene av meldingsteksten til tjenestene for at de skal avklare om meldingen følger dette kravet. Tjenestene er også gitt anledning til å kontrollere at det ikke er feil eller misforståelser i beskrivelsen av faktiske forhold.

Oslo, 12. mars 2019


Eldbjørg Løwer


Svein Grønnern


Theo Koritzinsky


Øyvind Vaksdal


Håkon Haugli


Inger Marie Sunde


Eldfrid Øfsti Øvstedal


Henrik Maghusson



Foto: Ingar Sørensen

Stortingets kontrollutvalg for etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjeneste i mars 2019. Fra venstre: Inger Marie Sunde, Håkon Haugli, Eldfrid Øfsti Øvstedal, Theo Koritzinsky, Eldbjørg Løwer (leder), Svein Grønnern (nestleder) og Øyvind Vaksdal.

Innhold

| | |
|--|-----------|
| Forord | 5 |
| Sammendrag | 7 |
| 1. Bakgrunnen for den særskilte meldingen | 8 |
| 2. Undersøkelsesmetode | 9 |
| 3. Rettslig grunnlag | 10 |
| 4. Klareringsaker der hovedpersonen har dobbelt statsborgerskap | 11 |
| 4.1 Innledning | 11 |
| 4.2 Ubegrunnede forskjeller i saksbehandling og resultat | 12 |
| 4.3 Manglende opplysning av klareringssaker før avgjørelse | 13 |
| 4.4 Vurderingen av personenes tilknytning til Norge | 14 |
| 4.5 Oppfølging av negative klareringsavgjørelser | 14 |
| 5. Krav til personhistorikk for nærstående med utenlandstilknytning | 16 |
| 6. Informasjon til klarert personell | 17 |
| 7. Oppfølging og anbefalinger | 18 |

Forord

Hovedformålet med EOS-utvalgets kontroll er å klarlegge om og å forebygge at noens rettigheter krenkes. I arbeidet med denne særskilte meldingen til Stortinget har vi tatt utgangspunkt i dette kontrollformålet. Vi har særlig lagt vekt på å avdekke om det er ubegrunnet forskjellsbehandling i klareringssaker der personene som skal klareres har utenlandstilknytning, og om sakene har vært behandlet på en forsvarlig måte.

En avgjørelse om å nekte noen sikkerhetsklarering kan ha stor betydning for den enkeltes karriere og livssituasjon. Avgjørelsen baserer seg ofte på sikkerhetsgradert informasjon og graderte vurderinger som personen som skal klareres ikke har innsyn i. Det er derfor av stor betydning for utvalget å påse at klareringsmyndighetene behandler klareringssakene på en rettssikker og rettferdig måte. Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité har uttalt at den er opptatt av hensynet til likebehandling i klareringssaker.¹ Ved å avgi en særskilt melding til Stortinget ønsker utvalget å gi Stortinget anledning til å gå mer i dybden på undersøkelsen og resultatene av denne.²

1 Innst. 146 S (2016–2017) s. 47.

2 Innst. 146 S (2016–2017) s. 33.

Sikkerhetsklarering

Avgjørelse av en klareringsmyndighet om en persons antatte sikkerhetsmessige skikkethet for en angitt sikkerhetsgrad.

Sikkerhetsgradert informasjon

Informasjon som etter reglene i sikkerhetsloven skal beskyttes av sikkerhetsmessige grunner. Informasjonen merkes med en sikkerhetsgrad, for eksempel KONFIDENSIELT.

Klareringsmyndighet

Offentlig organ som har myndighet til å avgjøre om en person skal få sikkerhetsklarering.

Sammendrag

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.

EOS-utvalget har gått gjennom klareringssaker der personen som skal sikkerhetsklareres eller nærstående har tilknytning til andre stater enn Norge. Vi har 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.

- Utvalgets undersøkelse avdekket ubegrunnet forskjellsbehandling av saker som gjaldt klarering av personer med både norsk og et utenlandsk statsborgerskap. 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.
- Undersøkelsen viste at flere av sakene ikke var tilstrekkelig opplyst, og at personenes tilknytning til Norge ikke var godt nok vurdert.
- Utvalget har konkludert med at enkeltpersoners rettigheter er krenket, jf. EOS-kontrollloven § 2.

Majoriteten av klareringssakene i denne undersøkelsen er behandlet av klareringsmyndighetene Forsvarets sikkerhetsavdeling (FSA), Politiets sikkerhetstjeneste (PST) og Etterretningstjenesten. Dette er klareringsmyndigheter som har et stort sakstiltfang. Utvalget har ikke synspunkter på hvilket resultat de aktuelle sakene skulle ha fått. Vi 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 utover rettssikkerheten til personene som søkes klarert.

Undersøkelsen av åtte saker der personer ble nektet klarering, viste at seks av personene ble nektet klarering uten at sakene deres var tilstrekkelig opplyst. Disse sakene ble avgjort av FSA. FSA har orientert om at disse negative klareringsavgjørelsene vil behandles på nytt.

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.

NSMs tilbakemelding i saken støtter opp under utvalgets konklusjoner. NSM erkjenner at det foreligger en uforholdsmessig og ikke faglig begrunnet variasjon knyttet til både saksbehandlingen og avgjørelsen i sakene utvalget viste til. Som mulige årsaker til dette, pekte NSM på at det ikke finnes en sporbar oversikt over praksis, og at det er utfordringer med kapasiteten til å holde sikkerhetssamtaler.

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. Utvalget merker seg at tiltakene ennå ikke er gjennomført.

Nærstående

Personer som er i nær familie eller som har annen nær tilknytning til den som skal klareres, for eksempel ektefelle/partner/samboer og barn.

Nasjonal sikkerhetsmyndighet

Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM) er et sivilt direktorat som har ansvar for forebyggende sikkerhet. NSM har fag- og kontrollansvaret for personellsikkerhetstjenesten innenfor sikkerhetslovens område, er Norges ekspertorgan for informasjons- og objektsikkerhet og er det nasjonale fagmiljøet for IKT-sikkerhet.

Personhistorikk

For å gjennomføre personkontroll i forbindelse med sikkerhetsklarering, kreves det at sikkerhetsrelevant informasjon for de siste ti årene om personen er tilgjengelig.

1. Bakgrunnen for den særskilte meldingen

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 våre årsmeldinger, blant annet i meldingene for årene 2011 til 2015.³ Utvalget har i den sammenheng kritisert NSM, FSA og andre klareringsmyndigheter for feil ved saksbehandlingen og vurderingene i enkeltsaker.

Antallet klareringssaker der det på et 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. Vi undersøkte også om klareringsmyndighetene foretok en tilstrekkelig konkret og individuell vurdering av de faktiske omstendighetene i sakene.



³ Se årsmeldinger: Dokument 7:1 (2011–2012) punkt V nr. 5.2 og 5.4, Dokument 7:1 (2012–2013) punkt V nr. 6 og VI nr. 1 og 3, Dokument 7:3 (2013–2014) punkt 4.2 og 2.2, Dokument 7:1 (2014–2015) punkt 4.1 og 4.8 nr. 4 og Dokument 7:1 (2015–2016) punkt 5.5 og 5.6.3.

2. Undersøkellesmetode

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

I dette prosjektet ønsket vi å undersøke et større antall negative og positive klareringsavgjørelser der tilknytning til andre stater var vurdert. Ved også å undersøke positive avgjørelser, kunne vi avdekke om tilnærmet like saker får ulikt resultat. Ved å undersøke avgjørelser fra flere klareringsmyndigheter, kunne vi sammenligne saksbehandling og saksresultat 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 2015⁴. 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 vi saksgrupper innenfor temaet som har fellestrekk og der det kunne vurderes om de var likebehandlet. Vi 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 vår mulighet til å foreta tematiske kontroller av klareringssaker. Vi understreker viktigheten av at NSM tar hensyn til vårt kontrollbehov når saksbehandlingssystemet skal videreutvikles.



⁴ Undersøkellesgrunlaget omfattet alle negative klareringsavgjørelser som var registrert inn i saksbehandlingssystemet i 2015 og avgjort innen 7. desember 2015, uavhengig av vurderingstema. Undersøkelsen omfattet også positive klareringsavgjørelser fra 2015 der NSM hadde registrert tilknytning til enkelte konkrete stater.

Negative klareringsavgjørelser

Både avgjørelser der klarering ikke blir gitt og der klarering blir gitt for lavere grad enn anmodet.

3. Rettslig grunnlag

Sikkerhetsklarering av personer reguleres av lov om nasjonal sikkerhet⁵ som trådte i kraft 1. januar 2019. Utvalgets undersøkelse foregikk mens tidligere sikkerhetslov⁶ gjaldt. Reglene for sikkerhetsklarering er i hovedsak videreført. I meldingen her vises det til bestemmelser i gjeldende sikkerhetslov, med henvisning til tidligere lov.

Sikkerhetsklarering skal bare gis dersom det ikke finnes rimelig grunn til å tvile på at personen er sikkerhetsmessig skikket.⁷ 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.⁸ 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.⁹

En utenlandsk statsborger (inkludert norske personer med dobbelt statsborgerskap) kan gis klarering etter en vurdering av hjemlandets sikkerhetsmessige betydning og personens tilknytning til hjemlandet og Norge.¹⁰

I vurderingen kan det også legges vekt på at det ikke er mulig å gjennomføre en tilfredsstillende personkontroll.¹¹ 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.¹² 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 sikkerhets-samtale med personen.¹³

5 Lov 1. juni 2018 nr. 24 om nasjonal sikkerhet (sikkerhetsloven 2018).

6 Lov 20. mars 1998 nr. 10 om forebyggende sikkerhetstjeneste (sikkerhetsloven 1998) (opphevet).

7 Jf. sikkerhetsloven 2018 § 8-4 første ledd, sml. sikkerhetsloven 1998 § 21 første ledd (opphevet).

8 Jf. sikkerhetsloven 2018 § 8-4 fjerde ledd bokstav n, sml. sikkerhetsloven 1998 § 21 første ledd bokstav k (opphevet).

9 Jf. sikkerhetsloven 2018 § 8-4 fjerde ledd bokstav c, sml. sikkerhetsloven 1998 § 21 første ledd bokstav c (opphevet).

10 Jf. sikkerhetsloven 2018 § 8-7, sml. sikkerhetsloven 1998 § 22 (opphevet).

11 Jf. sikkerhetsloven 2018 § 8-4 fjerde ledd bokstav m, sml. sikkerhetsloven 1998 § 21 første ledd bokstav j (opphevet).

12 Jf. forskrift 20. desember 2018 nr. 2054 om sikkerhetsklarering og annen klarering § 13, sml. forskrift om personellsikkerhet § 3-7 (opphevet).

13 Jf. sikkerhetsloven 2018 § 8-4 tredje ledd, sml. sikkerhetsloven 1998 § 21 tredje ledd (opphevet).

Personkontroll

Innhenting av relevante opplysninger til vurdering av sikkerhetsklarering.

4. Klareringssaker der hovedpersonen har dobbelt statsborgerskap

4.1 Innledning

Utvalget undersøkte 19 klareringssaker der hovedpersonen har norsk statsborgerskap og statsborgerskap i en annen stat. I 8 av sakene ble hovedpersonen nektet klarering. I de øvrige 11 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. Disse 19 sakene danner grunnlaget for utvalgets uttalelser i punkt 4.2 til 4.5 nedenfor.

Det er ikke gjennomført sikkerhetssamtale i noen av sakene der klarering er nektet, men i en 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. Der kommer det frem informasjon om fødeland, statsborgerskap og tidspunkt for eventuell innvandring til Norge.

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 tillagt vekt. Klarering er nektet under henvisning til hovedpersonens tilknytning til andre stater, mulige pressgrunnlag som følge av tilknytningen og statens sikkerhetsmessige betydning.¹⁴ 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.

De 19 klareringssakene var behandlet av klareringsmyndighetene i Forsvarets sikkerhetsavdeling (FSA), Utenriksdepartementet, Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Politiets sikkerhetstjeneste (PST) og Etterretningstjenesten. De 8 sakene der klarering ble nektet, ble behandlet av FSA. Fordi spørsmålene blant annet gjaldt avvikende praksis mellom klareringsmyndigheter, stilte utvalget spørsmålene til NSM, som er fagmyndighet.



14 Jf. sikkerhetsloven 1998 § 21 første ledd bokstav k jf. bokstav c og § 22 (opphevet).

Personopplysningsblankett

Et skjema alle som skal klareres må fylle ut. Den som skal klareres plikter å svare helt korrekt og utfyllende.

4.2 Ubegrunnede forskjeller i saksbehandling og resultat

Utvalget ba NSM om å vurdere om det forelå ubegrunnet forskjellsbehandling mellom de 19 klareringssakene der hovedpersonen har tilknytning til den andre staten.

NSM svarte bekreftende på dette og opplyste at det er en uforholdsmessig og ikke faglig begrunnet variasjon knyttet til både saksbehandlingsprosedyre¹⁵ og avgjørelsen. NSM uttalte at det også synes å være ulik praksis innad i den enkelte klareringsmyndighet. Som mulige årsaker til dette, pekte NSM på at det ikke finnes en sporbar oversikt over praksis, og at det er utfordringer med kapasiteten til å holde sikkerhetssamtaler.

NSMs tilbakemelding støtter opp under utvalgets konklusjoner.

Utvalget har flere ganger¹⁶ pekt på at kvaliteten på saksbehandlingen og vurderingene i sammenlignbare klareringssaker varierer en del hos de ulike klareringsmyndighetene. Ut fra et likebehandlingsperspektiv er dette klart uheldig. Vi har tidligere knyttet ulikhetene til antallet klareringsmyndigheter og variasjonen i sakstilfanget og kompetansenivået hos de ulike klareringsmyndighetene. Derfor støttet utvalget Forsvarsdepartementets foreslåtte reduksjon i antallet klareringsmyndigheter. Vi uttalte at reduksjonen «etter utvalgets syn [vil] kunne gi et bedre grunnlag for likebehandling av saker, en mer effektiv saksbehandling og høyere grad av profesjonalitet, forutsatt at det tilføres tilstrekkelig med ressurser og kompetanse til klareringsmyndighetene».¹⁷

Utvalget merket seg likevel at 17 av de 19 sakene utvalget viste til, er behandlet av klareringsmyndigheter¹⁸ som består etter reduksjonen av antallet klareringsmyndigheter. NSM har i sin redegjørelse flere merknader til saksbehandlingen i disse tre klareringsmyndighetene, blant annet om manglende innhenting av dokumentasjon fra utlendingsforvaltningen og manglende avholdelse av sikkerhetssamtaler. I tillegg kommer ubegrunnede forskjeller i sakenes resultater.

FSA, PST og E-tjenesten er klareringsmyndigheter som har et større sakstilfang og som forutsettes å besitte et robust fagmiljø. Hvilken klareringsmyndighet som behandler saken skal ikke ha betydning for behandlingen eller utfallet av

saken. At det er variasjon i saksbehandlingen og resultatet hos klareringsmyndighetene, går utover rettssikkerheten til personene som søkes klarert.

Det kan tenkes at ulikhetene har grunnlag i kapasitetsutfordringer og fraværet av en sporbar oversikt over praksis, slik NSM pekte på. Utvalget tok i 2011 opp med NSM at klareringsmyndighetene ikke har tilgang til et erfaringsarkiv som viser forvaltningspraksis på området. NSM opplyste i 2012¹⁹ at direktoratet ville vurdere opprettelse av en slik base og sa i 2014²⁰ at et prosjekt for utvikling av erfaringsarkivet var påbegynt, med planlagt ferdigstillelse i 2016.

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.

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. Da utvalget sluttbehandlet denne meldingen i midten av februar, var ikke håndboken ferdigstilt.

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

Utvalget bemerker at etableringen av erfaringsarkivet har tatt meget lang tid. Utvalget har overfor NSM understreket viktigheten av at et erfaringsarkiv og andre verktøy for å sikre lik behandling av tilnærmet like saker kommer på plass. Uten dette vil klareringsmyndighetene vanskelig kunne justere egen praksis opp mot hverandre. Korrigering av egen praksis vil da kun skje på bakgrunn av en eventuell klagesaksbehandling. Det er derfor av stor betydning at NSM som fagmyndighet etablerer løsninger som sikrer en ensartet praksis.

15 Variasjonene gjaldt både i hvilken utstrekning saken opplyses og hvilke dokumenter som hentes inn.

16 For eksempel i utvalgets årsmelding til Stortinget for 2011, Dokument 7:1 (2011–2012), på s. 17.

17 Høringssvar fra EOS-utvalget til Forsvarsdepartementet 27. august 2015 om forslag til endringer i sikkerhetsloven, vår referanse 2015/62-6.

18 PST, E-tjenesten og klareringsmyndigheten for forsvarssektoren: FSA.

19 Utvalgets årsmelding for 2012, Dokument 7:1 (2012–2013), s. 20.

20 Utvalgets årsmelding for 2014, Dokument 7:1 (2014–2015), s. 24.

4.3 Manglende opplysning av klareringssaker før avgjørelse

I personopplysningsblanketten stilles det mange spørsmål om tilknytning til andre stater, men også andre forhold kan være relevante for vurderingen av klareringssaken. Dette er for eksempel opplysninger om forhold som har betydning for graden av tilknytning eller lojaliteten den som søkes klarert har til det aktuelle landet eller Norge.

Utvalget merket seg at slike forhold ikke blir søkt opplyst i alle sakene. Vi ba NSM om å vurdere om de negative avgjørelsene i tilfredsstillende grad er basert på en konkret og individuell helhetsvurdering, og om sakene er tilstrekkelig opplyst.²¹

NSM mente at det ikke forelå tilstrekkelig informasjon til å foreta en konkret og individuell helhetsvurdering i seks av de åtte sakene der det er nektet klarering. Klareringsmyndigheten har lagt vekt på omstendigheter som indikerer at det er tilknytning til den andre staten, men har ikke prøvd å få belyst hvilken betydning dette har for hovedpersonens sikkerhetsmessige skikkethet. NSM sa at det ikke var grunn til å anta at resultatet i sakene burde ha blitt et annet, men at prosessen ikke tilfredsstiller kravene

til en konkret og individuell helhetsvurdering da sakene ikke var tilstrekkelig opplyst.

I tilknytningssaker vil det ifølge NSM i svært mange tilfeller være nødvendig å hente inn ytterligere informasjon. Det er fordi personopplysningsblanketten og kildeopplysninger ikke gir god nok informasjon til å vurdere alle relevante sider av saken. NSM viste blant annet til landvurderinger og utlendingssaken som relevant informasjon og la til at det ofte vil være nødvendig å gjennomføre en sikkerhetssamtale.

Utvalget støtter NSMs vurderinger av at klareringsmyndigheten ikke har overholdt sin plikt til å påse at klareringssakene er så godt opplyst som mulig, og til å basere avgjørelsene på en konkret og individuell helhetsvurdering.²²

Utvalget påpeker at utilstrekkelig opplysning av sakene kan føre til at klareringsmyndigheten danner seg et uriktig eller ufullstendig bilde av saken. Dette kan få betydning for utfallet av saken. Det er alvorlig hvis det fattes vedtak, positivt eller negativt, basert på en sak som ikke er tilstrekkelig opplyst. Utvalget forutsatte at NSM som fagmyndighet vil følge opp overfor klareringsmyndighetene.



21 Jf. sikkerhetsloven 2018 § 8-4 tredje ledd, sml. tidligere sikkerhetslov 1998 § 21 tredje ledd (opphøvet).

22 Jf. sikkerhetsloven 2018 § 8-4 tredje ledd, sml. tidligere sikkerhetslov 1998 § 21 tredje ledd (opphøvet).

4.4 Vurderingen av personenes tilknytning til Norge

En utenlandsk statsborger kan gis klarering etter en vurdering av hjemlandets sikkerhetsmessige betydning og personens tilknytning til hjemlandet og Norge, jf. sikkerhetsloven § 8-7. I brev til NSM bemerket utvalget at tilknytningen til Norge ikke ble utredet nærmere i flere av sakene som utvalget undersøkte. NSM svarte at klareringsmyndighetene ikke har belyst alle relevante forhold om hovedpersonens tilknytning til foreldrenes opprinnelsesland og Norge i tilstrekkelig grad til å ivareta hovedpersonens rettssikkerhet.

Utvalget understreket overfor NSM betydningen av at også personens tilknytning til Norge vurderes, slik sikkerhetsloven stiller krav om. Fravær av slike vurderinger kan føre til at personer som kunne ha fått klarering, likevel ikke blir klarert.

NSM viste i sitt svar til utvalget til en sak der hovedpersonen hadde statsborgerskap i Norge og den andre staten. Foruten statsborgerskapet hadde hovedpersonen svak tilknytning til den andre staten og sterk tilknytning til Norge. Det ble i denne saken ansett som tilstrekkelig risikoreduserende å stille vilkår for å gi sikkerhetsklareringen. Vilkåret

begrenset klareringen slik at den ikke kunne benyttes for tjeneste i den andre staten eller der den andre staten har interesser. Klareringen kunne heller ikke brukes for behandling av informasjon om staten eller forhold staten har interesse av. I tillegg ble det stilt vilkår knyttet til reisevirksomhet, varslingsplikt og oppfølging av personen som ble klarert.

Utvalget er positivt til at vilkår for klareringen benyttes som et risikoreduserende tiltak.

4.5 Oppfølging av negative klareringsavgjørelser

Utvalgets undersøkelse avdekket at sakene til flere personer som ble nektet klarering ikke var tilstrekkelig opplyst, jf. punkt 4.3 over. På spørsmål fra utvalget om de negative avgjørelsene vil følges opp, viste NSM først til at direktoratet ikke har «grunn til å anta at resultatet i de nevnte sakene burde ha blitt et annet». Under henvisning til at avgjørelsene er mer enn to år gamle, fant NSM det lite hensiktsmessig å gå inn i sakene på nytt. NSM ville følge opp manglene ved saksbehandlingen på generelt grunnlag.



Utvalget sa seg enig i at manglene ved saksbehandlingen trolig er utslag av systemfeil. For disse sakene slår feilen ut i form av at klareringsmyndighetene tilsynelatende stiller ulike krav til hvilke opplysninger som skal foreligge for at saken anses som tilstrekkelig opplyst. Utvalget merket seg at direktoratet følger opp feilene. Blant annet har NSM korrigert klareringsmyndigheten ved at direktoratet i senere tid har sendt tilsvarende saker i retur til klareringsmyndigheten for ytterligere saksbehandling.

Samtidig har disse manglene fått faktisk betydning for enkeltpersoner. Minst seks personer er nektet klarering uten at saken deres er tilstrekkelig opplyst.

Utvalget uttrykte forståelse for at nærmere opplysning av sakene i mange tilfeller vil avdekke andre sårbarhetsfaktorer, som kan lede til nektet klarering, men vi mente at det ikke kan spekuleres i dette.

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 individuell helhetsvurdering av de foreliggende opplysningene i klareringssaken. Også den negative klareringsavgjørelsen vil da være en del av informasjonsgrunnlaget. Vi uttrykte forståelse for at det antakelig ikke er et behov for å klarere personene nå, men bemerket at avgjørelsene likevel kan få negative følger for personene på både kort og lang sikt.

Utvalget ba igjen 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.

Observasjonstid (karantenetid)

Avgjørelse om hvor lang tid det må gå før sikkerhetsklarering på nytt kan vurderes for en person.

Nullitet

Begrepet benyttes i forvaltningsretten om avgjørelser som på grunn av feil blir virkningsløse.

5. Krav til personhistorikk for nærstående med utenlandstilknytning

Det kan stilles krav om personhistorikk også for hovedpersonens nærstående.²³ 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**.²⁴ Et eksempel på et slikt særlig tilfelle kan være der den nærstående har utenlandsk statsborgerskap.²⁵

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.

Utvalget ba NSM om å vurdere om det forelå ubegrunnet forskjellsbehandling mellom sakene.

Etter NSMs vurdering er det en ubegrunnet forskjellsbehandling både når det gjelder saksprosessen og avgjørelsene mellom sakene der det gis klarering for **KONFIDENSIELT** og der det nektes klarering. NSM uttalte at det var indikasjoner på at praktiseringen av kravet til personhistorikk mellom klareringsmyndighetene varierer. NSM mente at klareringsmyndigheten i sakene der det var gitt klarering for **KONFIDENSIELT** ikke hadde foretatt en forsvarlig faglig vurdering av de personellsikkerhetsmessige sårbarhetene som den manglende personhistorikken representerer.

NSMs tilbakemelding støtter opp under utvalgets konklusjoner. Det er av stor betydning at NSM som fagmyndighet etablerer løsninger som sikrer en ensartet praksis. For utvalgets vurderinger vises det til punkt 4.2 over.

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 utenriktjenesten nektes klarering som følge av ektefellens manglende personhistorikk.

23 Jf. sikkerhetsloven 2018 § 8-5, jf. klareringsforskriften § 5.

24 Forskrift om personellsikkerhet § 3-2 (opphevet).

25 Dette følger av NSMs veiledning til sikkerhetsloven [1998] kapittel 6 og forskrift om personellsikkerhet side 29, veiledning til forskriften § 3-2.

KONFIDENSIELT

En virksomhet skal sikkerhetsgradere og merke informasjon den produserer dersom det kan skade nasjonale sikkerhetsinteresser om den blir kjent for uvedkommende. **KONFIDENSIELT** er det laveste nivået man må klareres for å få tilgang til. Graderingsnivåene er som følger: **STRENGT HEMMELIG** dersom det kan få helt avgjørende skadefølger. **HEMMELIG** dersom det kan få alvorlige skadefølger. **KONFIDENSIELT** dersom det kan få skadefølger. **BEGRENSET** dersom det i noen grad kan få skadefølger.

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.

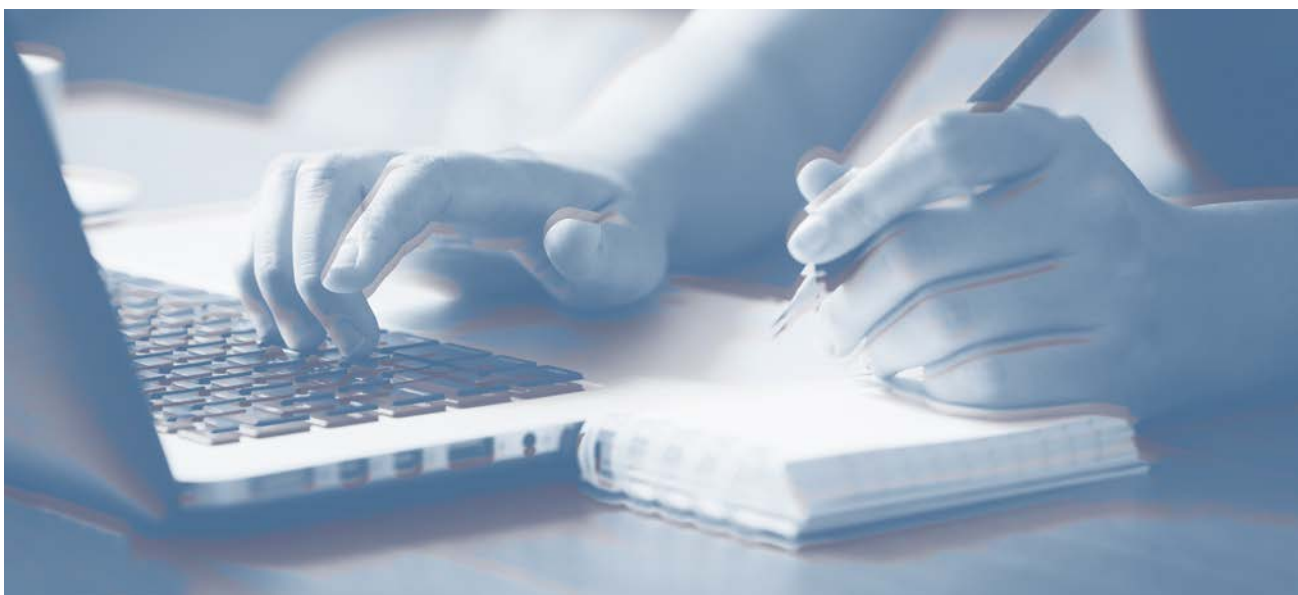
På denne bakgrunn ba utvalget NSM om å redegjøre for hvilken informasjon klarerte personer kan og bør få om hvilke følger ekteskap eller samboerskap med en utenlandsk statsborger kan få for sikkerhetsklareringen.

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 tilfredsstillt 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 lot spørsmålet bero med den redegjørelse NSM ga, fordi den baserer seg på et sikkerhetsfaglig skjønn som vi vanskelig kan overprøve.

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.



Sikkerhetssamarbeid

Et samarbeid Norge har med andre stater som blant annet legger til rette for utveksling av informasjon om personer som skal sikkerhetsklareres.

7. Oppfølging og anbefalinger

Utvalget skal klarlegge om og forebygge at noens rettigheter krenkes og kontrollere at virksomheten holdes innenfor tjenestenes legale rammeverk, jf. EOS-kontrolloven § 2 første ledd nr. 1 og 3. Utvalgets undersøkelse har avdekket variasjoner i saksbehandlingen og terskelen for å gi klarering mellom ulike klareringsmyndigheter. Ubegrunnet forskjellsbehandling og mangelfull opplysning av saken innebærer krenkelser av rettighetene til personer som anmodes sikkerhetsklarert.

Utvalget stilte spørsmål om hvordan NSM ville følge opp funnene i undersøkelsen, samt hvilken tidsplan som ligger til grunn for direktoratets oppfølging av saken.

NSM opplyste at direktoratet gjennomfører en rekke tiltak som vil bidra til en større grad av likebehandling mellom klareringsmyndighetene. Direktoratet viste blant annet til etablering av praksisnotater og erfaringsarkiv, utarbeidelse av nye veiledninger og utvikling av en modernisert informasjonsportal for klareringsmyndighetene. Portalen vil gi bedre tilgang til styrende dokumenter og legge til rette for

effektiv kommunikasjon mellom aktørene. NSM varslet at tiltakene ville ferdigstilles innen ny sikkerhetslov trådte i kraft 1. januar 2019.

Utvalget merker seg at tiltakene ved sluttbehandlingen av denne meldingen likevel ikke er gjennomført. I tillegg er tidspunktet for når tiltakene vil være gjennomført, utsatt.

Utvalget har over mange år vært opptatt av at kvaliteten på saksbehandlingen og vurderingene i sammenlignbare klareringssaker varierer for mye hos de ulike klareringsmyndighetene. Hensynet til at like saker skal behandles likt er ikke ivaretatt i tilstrekkelig grad. Det er av stor betydning at NSM som fagmyndighet etablerer løsninger som sikrer en ensartet praksis i klareringssaker på tvers av klareringsmyndighetene.

Utvalget legger til grunn at NSMs arbeid med å gjennomføre tiltakene har høy prioritet og vil ferdigstilles snart.



**STORTINGETS
KONTROLLUTVALG**
FOR ETTERRETNINGS-, OVERVÅKINGS-
OG SIKKERHETSTJENESTE



Kontaktinformasjon

Telefon: +47 23 31 09 30

E-post: post@eos-utvalget.no

www.eos-utvalget.no