



Endelig rapport om sikkerhetssamtaleprosjektet

1. Innledning

Sikkerhetssamtalen er et viktig verktøy for klareringsmyndigheten i sikkerhetsklareringssaker. Sikkerhetssamtalen har en dobbel funksjon. For det første kan klareringsmyndigheten gjennom sine spørsmål få kartlagt og utdypet faktiske forhold rundt hovedpersonen som er relevante i saken. For det andre vil hvordan hovedpersonen forteller om, reflekterer rundt og forholder seg til disse faktaene kunne gi viktig informasjon om hovedpersonens pålitelighet, lojalitet og dømmekraft.

EOS-utvalget har vært en forkjemper for økt bruk av sikkerhetssamtaler i klareringssaker. Utvalget har tidligere uttalt at sikkerhetssamtalen er med på å sikre kontradiksjon i saksbehandlingen og utgjør en sentral rettssikkerhetsgaranti for hovedpersonen.¹

Siden 2013 har EOS-utvalget hatt fokus på gjennomføring av sikkerhetssamtaler. Utvalget har referert til sin dialog med NSM om gjennomføring av sikkerhetssamtaler i utvalgets årsmeldinger for 2013–2016. Utvalget har særlig tatt opp:

- om metoden for gjennomføring av sikkerhetssamtalene er hensiktsmessig og i tilstrekkelig grad sikrer kontradiksjon,
- om samtaleformen er tilstrekkelig fleksibel og tilpasset den enkelte sak,
- tidsbruken i samtalene og
- om spørsmålet om hovedpersonens sikkerhetsmessige skikkethet får tilstrekkelig plass i samtalen.

2. EOS-utvalgets gjennomgang av sikkerhetssamtaler

I årsmeldingene for 2014 og 2015 tok utvalget opp spørsmålet om det er behov for en ekstern evaluering av gjennomføringen av sikkerhetssamtaler. Konklusjonen var at det ikke var behov for dette i 2015, sett i lys av dialogen med NSM og de tiltak som da skulle iverksettes.

EOS-utvalget har tidligere gjennomgått enkelte sikkerhetssamtaler som ledd i dialogen med NSM i 2013–2016. I 2018 besluttet utvalget å gjøre en større gjennomgang av sikkerhetssamtaler. Utvalget innhentet og gjennomgikk 30 sikkerhetssamtaler. 15 av samtalene var fra FSA og 15 fra NSM. Samtalene var innhentet etter hovedtema, med 6 samtaler om økonomi, 6 om psykisk helse, 6 om straffbare forhold og 12 om tilknytning til utlandet. Samtlige saker var fra 2017.

Formålet med prosjektet har vært å undersøke om sikkerhetssamtalene nå forberedes og gjennomføres på en slik måte at klareringsmyndighetens behov for informasjon om hovedpersonens sikkerhetsmessige skikkethet blir dekket, og slik at hovedpersonen får uttalt seg som de relevante temaene. I tillegg har utvalget sett på om metoden for gjennomføring av sikkerhetssamtaler er fleksibel og blir tilpasset den enkelte sak. Det har ikke vært et mål å gjennomgå hele saksbehandlingen i hver enkeltsak, men å vurdere sikkerhetssamtalene på et mer overordnet nivå.

¹ Utvalgets årsmelding 2013 kapittel V punkt 4.1

3. Det rettslige grunnlaget for å gjennomføre sikkerhetssamtaler

En person må være sikkerhetsmessig skikket for å kunne klareres. I vurderingen av om noen er sikkerhetsmessig skikket, kan klareringsmyndigheten etter sikkerhetsloven § 8-4 andre ledd legge vekt på forhold som er relevante for personens pålitelighet, lojalitet og dømmekraft i forbindelse med behandling av gradert informasjon og tilgang til skjermingsverdige objekter og infrastruktur.

Etter sikkerhetsloven § 8-4 tredje ledd andre punktum skal klareringsmyndigheten holde sikkerhetssamtale dersom det er tvil om en person er sikkerhetsmessig skikket.² Etter klareringsforskriften § 19 er formålet med sikkerhetssamtalen å innhente opplysninger til vurderingen av om personen er sikkerhetsmessig skikket etter sikkerhetsloven § 8-4³.

Sikkerhetsloven § 8-4 fjerde ledd bokstav a – o inneholder en rekke forhold som kan tillegges vekt i vurderingen av om en person er sikkerhetsmessig skikket. Alle disse forholdene kan klareringsmyndigheten forsøke å kartlegge gjennom en sikkerhetssamtale.

Det skal dermed holdes sikkerhetssamtale i dag i alle klareringssaker der det foreligger tvil. Det er bare i saker der det er klart at hovedpersonen kan gis klarering eller må nektes klarering, at sikkerhetssamtale kan utelates.

4. Modell for gjennomføring av sikkerhetssamtaler

4.1 Modellen for sikkerhetssamtaler

Modellen som brukes for gjennomføring av sikkerhetssamtalene er videreutviklet fra samtale-/avhørsteknikken PEACE. PEACE-modellen har fem faser:

- P – Planning and preparation
- E – Engage and explain
- A – Account clarification and challenge
- C – Closure
- E – Evaluation

Fase P er forberedelsesfasen. Så møter tjenesten hovedpersonen, og fase E (Engage & explain) settes i gang. Deretter følger de andre tre fasene. Utvalgets gjennomgang viser at sikkerhetssamtalene i prosjektet i hovedsak følger en svært lik modell i 27 av 30 samtaler:

Før samtale

- Innkalling til samtalen sendes hovedpersonen
- Forberedelsesnotat skrives

Samtalen

- Introduksjon til samtalen
- Fri forklaring
- Konkrete spørsmål til tema
- Sikkerhetsmessig skikkethet
- Avslutning
- Evaluering med hovedpersonen

De tre resterende samtaler avviker noe fra modellen. To av tre samtaler mangler en klart definert bolk om sikkerhetsmessig skikkethet, men det er i begge samtaler stilt spørsmål relatert til dette i

² Jf. sikkerhetsloven 1998 § 21 tredje ledd tredje punktum: "Sikkerhetssamtale skal gjennomføres der dette ikke anses som åpenbart unødvendig".

løpet av samtalen. Én samtale er en oppfølgingssamtale og har derfor bare enkelte elementer fra modellen.³

5. Utvalgets merknader

5.1 Generelt

EOS-utvalget mener det har vært en positiv utvikling i gjennomføringen av sikkerhetssamtaler. Kvaliteten på samtaler er – med enkelte unntak – generelt bedre sammenlignet med samtaler utvalget tidligere har gjennomgått.

Kvaliteten på gjennomføringen av sikkerhetssamtaler er også en god del høyere i FSA enn i NSM. Dette er bekymringsfullt, både fordi sikkerhetssamtalen er et sentralt verktøy for å sikre kontradiksjon i saken og fordi NSM er både fagmyndighet og klageinstans i klareringssaker. Utvalget mener begge klareringsmyndigheter kan forbedre sikkerhetssamtalene sine, men FSA har kommet langt med hensyn til dialog, en fleksibel tilnærming og veiledning av hovedpersonen.

Videre konstaterer utvalget at flere av de problematiske trekkene ved modellen for samtaler utvalget tidligere har uttalt seg om, fortsatt er til stede. Blant annet er det brukt minst tid i samtaler på temaet sikkerhetsmessig skikkethet, tidsbruken i samtaler er ikke alltid hensiktsmessig og det tar tid å komme til relevante temaer.

5.2 Forberedelse av samtaler

God forberedelse av samtaler er viktig for å få belyst alle relevante temaer, og for å få til effektiv ressursbruk under samtaler. Klareringsmyndigheten utarbeider to dokumenter for hver samtale. Hovedpersonen får en innkalling til sikkerhetssamtale med praktiske opplysninger og noe informasjon om samtaler, mens klareringsmyndigheten lager et forberedelsesnotat til eget bruk.

Innkallingen til sikkerhetssamtale er stort sett lik. Den inneholder praktiske opplysninger, informasjon om samtaler, hva opplysningene brukes til, videoopptak og hovedpersonens plikter. Sikkerhetslovens bestemmelser om sikkerhetssamtale er vedlagt innkallingen. Innkallingen nevner ikke tema(er) for samtaler.

Forberedelsesnotatene i de 30 samtaler varierer stort i omfang og variasjon. Det korteste er på 3 sider med punkter som skal gjennomgås, mens det lengste er på 18 sider med detaljerte spørsmål. Utvalget mener det er positivt at det i flere av forberedelsesnotatene er knyttet konkrete spørsmål til fakta i den konkrete saken. I flertallet av notatene er det derimot en overvekt av generiske spørsmål om temaet for samtaler, til dels på et svært høyt detaljnivå.

Utvalget mener fortsatt at det bør være mulig for klareringsmyndigheten å informere hovedpersonen om hvorfor de er innkalt til sikkerhetssamtale og hva som er tema for samtaler. I samtaler utvalget gjennomgikk ga 10 av 29 innkalte selv uttrykk for at de hadde gjettest hva temaet var, og de stilte forberedt på å snakke om dette. Dette kan ha påvirket deres mulighet til å gi bedre og mer utfyllende svar for å avklare klareringsmyndighetens tvil. De 19 resterende sa ikke noe eksplisitt om dette. Utvalget merket seg at i en samtale var hovedpersonen forberedt på et annet tema enn det klareringsmyndigheten ønsket å diskutere. Den samtalen gikk dårlig. Det var også forskjell på om hovedpersonen hadde med seg papirer til støtte for hukommelsen eller ikke. De som hadde det, hadde det enklere med å svare på de mest detaljerte spørsmålene.

³ Denne samtalen er utelatt fra flere av utvalgets oppsummeringer, da den ikke er direkte sammenlignbar med de andre samtaler med hensyn til gjennomføring av samtaler.

5.3 Sikkerhetsmessig skikkethet

Hovedpersonens sikkerhetsmessige skikkethet er hovedtema i enhver sikkerhetssamtale. Samtalen skal belyse hovedpersonens pålitelighet, lojalitet og sunne dømmekraft⁴. Hovedpersonens forståelse av og bevissthet rundt forhold i eget liv som kan gi grunnlag for press utenfra eller føre til en lojalitetskonflikt vil være helt sentralt for vurderingen av vedkommendes sikkerhetsmessige skikkethet. Utvalget ser det derfor som kritikkverdig at dette temaet fortsatt får relativt lite plass i sikkerhetssamtalene.

I introduksjonen til sikkerhetssamtalene er dette temaet stort sett fraværende. I kun 4 av 29 samtaler nevnte klareringsmyndighetene begrepene pålitelighet, lojalitet og sunn dømmekraft eller sikkerhetsmessig skikkethet eksplisitt i introduksjonen.

Sikkerhetsmessig skikkethet kommer i liten grad opp i forbindelse med spørsmål til temaet i samtalen (økonomi, psykisk helse, straffbare forhold, utenlandstilknytning). I 8 av 29 samtaler kommer klareringsmyndigheten inn på dette – normalt gjennom dialog med hovedpersonen om hvorfor spørsmålene stilles. Enkelte hovedpersonen bringer det også opp selv i sine svar.

Utvalget merker seg at det i alle samtalene underveis ble stilt spørsmål som ga mulighet for hovedpersonen til å reflektere rundt egen dømmekraft. Kvaliteten på disse spørsmålene varierte, men det ble gjort forsøk på å få hovedpersonen til å reflektere. I mange samtaler reflekterte også hovedpersonen på eget initiativ om valg som har vært tatt og vurderinger som har blitt gjort.

I 27 av 29 samtaler er det en egen bolk om sikkerhetsmessig skikkethet. Dette introduseres etter at spørsmålene til andre temaer er avsluttet, normalt mot slutten av samtalene. Det er likevel stor variasjon i *hvordan* dette bringes på banen i denne fasen. Bare i 11 av 29 samtaler bruker klareringsmyndigheten begrepene "pålitelighet, lojalitet og sunn dømmekraft" direkte. I de aller fleste samtalene blir sikkerhetsmessig skikkethet diskutert med en annen inngang, for eksempel via spørsmål om opplysningsplikten, autorisasjon, rutiner på arbeidsplassen, hva det betyr å ha klarering eller utfordringer og sårbarheter. I enkelte samtaler stiller klareringsmyndighetene spørsmål om sikkerhetsmessig skikkethet så ullent at hovedpersonen ikke forstår spørsmålet. I andre samtaler stilles det gode og direkte spørsmål som også knyttes til den foregående dialogen, for eksempel:

"Vi skal vurdere din pålitelighet, lojalitet og sunne dømmekraft. Hvordan vil du beskrive deg selv opp mot disse uttrykkene, ut fra det du har fortalt?"

Dette er en inngang utvalget mener både fremhever hva samtalen gjelder og oppfordrer hovedpersonen til å vurdere og reflektere rundt sin egen situasjon. I gjennomgangen av samtalene så utvalget at der det var god dialog mellom klareringsmyndigheten og hovedpersonen, kom ofte opplysningsplikten, pålitelighet/lojalitet og sunn dømmekraft opp tidligere. I de tilfellene der klareringsmyndigheten forklarte disse begrepene eller forklarte hvorfor den stilte spørsmål, fikk de også bedre og mer utfyllende svar.

Utvalget mener det bør komme klarere frem overfor hovedpersonen at sikkerhetsmessig skikkethet er kjernen i samtalen. Det bør også brukes mer tid på å få hovedpersonen til å vurdere og reflektere rundt egen situasjon. Det er positivt at dette er blitt et fast tema i samtalene, men det bør være et løpende tema gjennom *hele* samtalen.

⁴ I sikkerhetsloven 1998 § 21 var begrepet "sunn dømmekraft". I sikkerhetsloven 2018 er dette endret til "dømmekraft". Da sikkerhetssamtalene utvalget har gjennomgått er fra 2017, er det i denne rapporten brukt begrepet "sunn dømmekraft".

5.4 Samtalestyring og tidsbruk

Som nevnt har EOS-utvalget også tidligere vært opptatt av at sikkerhetssamtalen skal være et fleksibelt verktøy. Å gjennomføre en samtale med to ansatte i klareringsmyndigheten og hovedpersonen er en ressurskrevende oppgave. Selve samtalen kan også være svært omfattende og med mange personlige spørsmål, noe som kan være belastende for hovedpersonen. Utvalget har i dialogen med NSM tidligere ment at det bør vurderes om enkelte sikkerhetssamtaler kan gjennomføres på en mindre ressurskrevende måte gjennom å ha fleksibilitet på ressursbruk, omfang mv.⁵.

Samtalene utvalget har gjennomgått varierte i kompleksitet og tidsbruk. Den korteste samtalen var på 1 time og den lengste på 5 timer og 44 minutter, inkludert pauser. Gjennomsnittet på samtalene var på 2 timer og 55 minutter. 9 av 30 samtaler varte kortere enn 2 timer. 4 av 30 samtaler varte lenger enn 5 timer. Det meste av tiden i samtalene ble brukt på spørsmål og svar om temaer. Hovedpersonens frie forklaring om seg selv tok også mye tid. I tillegg ble det brukt tid på refleksjon om sikkerhetsmessig skikkethet.

Utvalget mener det fortsatt er grunn til å stille spørsmål om tidsbruken er hensiktsmessig i slike saker. Som nevnt mener utvalget at det relativt sett bør brukes mer tid på å få til refleksjon om hovedpersonens sikkerhetsmessige skikkethet. Utvalget stiller også spørsmål ved om gevinsten ved hovedpersonens frie forklaring i alle tilfeller er verdt tidsbruken. I de 10 sakene der hovedpersonen kom forberedt på å snakke om et konkret tema, ble de normalt bedt om å vente med dette til etter en fri forklaring. Denne "forsinkelsen" var på mellom 17 minutter og ca. 1 time. Utvalget observerte også at enkelte hovedpersonen ble forvirret av å skulle fortelle om seg selv i stedet for å besvare klareringsmyndighetens spørsmål. I enkelte samtaler var det også etablert tillit allerede i introduksjonen, der klareringsmyndigheten forklarte mer om formålet med samtalen.

Videre har utvalget sett på samtaleformens fleksibilitet. I utgangspunktet skal det være mulig å tilpasse spørsmålmengde, -form og -omfang etter hva hovedpersonen forteller underveis i samtalen. Utvalget har merket seg at spesielt FSA forsøker å stryke uaktuelle spørsmål og stille oppfølgingsspørsmål til det som er fortalt, uten å være for bundet av forberedelsesnotatet. Dette er positivt. Samtidig er det flere eksempler på samtaler der forberedelsesnotatet følges punkt for punkt, med det resultat at hovedpersonen ender opp med å fortelle om samme forhold 2–3 ganger.

Utvalget savner et mer avklart forhold i klareringsmyndighetene til hva som er "nok" informasjon om et tema. I flere samtaler blir hovedpersonen spurt gang på gang om samme tema. Utvalget observerte at i flere tilfeller var det først når klareringsmyndigheten også forklarte hvorfor de stilte dette spørsmålet, at hovedpersonen svarte "godt nok" slik at klareringsmyndigheten kunne gå videre i samtalen.

Det er videre positivt at klareringsmyndighetene benytter pausene til å justere gangen i samtalen. Dette kan med fordel gjøres oftere i en samtale. Utvalget observerer at hovedpersonen – til tross for at de blir oppfordret til det – sjelden ber om pauser. Det er normalt klareringsmyndigheten som tar initiativ til pauser.

Dialogen mellom hovedpersonen og klareringsmyndigheten er svært viktig for kvaliteten på samtalen. Det var stor forskjell på om klareringsmyndigheten klarte å skape en dialog med hovedpersonen. I samtaler med god dialog var det lettere for klareringsmyndigheten å få gode svar, å få hovedpersonen til å forstå hva det egentlig ble spurt om, og det kom mer informasjon ut av spørsmålene. Samtidig stiller en god dialog større krav til klareringsmyndighetens styring av samtalen for å unngå repetisjon og for mye tørrprat.

⁵ Utvalgets årsmelding 2013 kapittel V punkt 4.1.

6. Avsluttende bemerkninger

Utvalget har hatt stor nytte av å gjennomgå et såpass stort antall sikkerhetssamtaler under ett. Samtalene har vært varierende i lengde, kompleksitet og kvalitet. Det har vært både førstegangs- og reklareringsaker, samt et eksempel på en sikkerhetssamtale nr. 2 i en sak. Som nevnt mener utvalget det har vært en positiv utvikling i gjennomføringen av sikkerhetssamtaler. Samtidig er det stor forskjell på enkeltsamtalene. I for mange samtaler er ikke temaet for samtalen tilstrekkelig koblet til spørsmålet om hovedpersonens sikkerhetsmessige skikkethet, og klareringsmyndigheten får dermed ikke testet hovedpersonens refleksjonsnivå.

Sikkerhetssamtalen skal avklare tvil og ikke være et rent verktøy for å innhente fakta. Samtidig ser utvalget generelt at det er flere faktaspørsmål enn spørsmål for å få hovedpersonen til selv å forstå og reflektere rundt sin situasjon. Sikkerhetssamtalen har stor betydning for saken, og det er derfor bekymringsfullt at så mange samtaler i dag ikke ser ut i tilstrekkelig grad opplyser spørsmålet om hovedpersonens sikkerhetsmessige skikkethet.

Utvalget observerer også en forskjell mellom hovedpersonen som kjenner til klareringsinstituttet og de som ikke er kjent med dette fra tidligere. Begge typer hovedpersonen kommer inn forberedt på å bli stilt spørsmål. Det var likevel mer sannsynlig at hovedpersonen som kjenner systemet forstod hva de ville bli stilt spørsmål om, hadde med dokumentasjon, var klare for å gå rett på sak eller stilte krav til klareringsmyndigheten. Utvalget observerte også en samtale der hovedpersonen i stor grad styrte samtalen.

I motsetning til disse, hadde hovedpersonen som ikke kjente systemet godt fra før, eller hadde fått utilstrekkelig veiledning, større behov for veiledning fra klareringsmyndigheten om hva klarering er og hva sikkerhetsmessig skikkethet egentlig innebærer, før de kunne svare godt på spørsmålene. Det var flere eksempler på at hovedpersonen misforstod spørsmål eller tolket "sikkerhet" på en annen måte enn klareringsmyndigheten. Generelt undervurderte også denne gruppen egen sikkerhetsmessig betydning, da de ikke regnet seg som "viktige nok" for tilnærming fra for eksempel fremmed etterretning.

Utvalget mener derfor klareringsmyndighetene må få til en bedre og jevnere kvalitet på sikkerhetssamtalene. Refleksjon om sikkerhetsmessig skikkethet, en god atmosfære og dialog med hovedpersonen, en god og konkret forberedelse og en fleksibel tilnærming til selve samtalen er etter utvalgets mening avgjørende momenter for om dette verktøyet fungerer optimalt. Både forberedelsen og samtalen bør derfor bedre tilpasses den konkrete hovedpersons sikkerhetsmessige situasjon. Klareringsmyndighetene bør i større grad kunne veilede og informere hovedpersonen om klareringsinstituttet og formålet med samtalen, slik at samtalen blir mer målrettet.