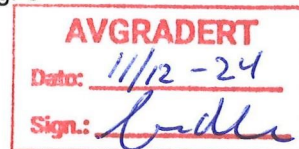




**STORTINGETS
KONTROLLUTVALG**
FOR ETTERRETNINGS-, OVERVÅKINGS-
OG SIKKERHETSTJENESTE



Vedlegg: 0



FORSVARETS SIKKERHETSAVDELING
v/Sjef FSA
Postboks 1550 Sentrum
0015 OSLO

Vår referanse
2023/100-9

Deres referanse
23/32962-2

Dato
18.03.2024

Undersøkelse av FSAs behandling av klareringssaker omfattet av rutinen "Sen fordeling" – EOS-utvalgets uttalelse

Det vises til tidligere korrespondanse i saken, sist Forsvarets sikkerhetsavdelings brev 5. mars 2024. På bakgrunn av avdelingens svar, følger utvalgets avsluttende uttalelse.

Utvalget har undersøkt FSAs behandling av klareringssaker omfattet av Forsvarets rutine *Sen fordeling*. Som en del av undersøkelsen gjennomgikk utvalget klareringssakene til 290 personer som har vært omfattet av rutinen fra 1. juni 2020 til 11. august 2023. Felles for alle var at Forsvarets personell- og vernepliktsenter (FPVS) har annullert deres innkalling til førstegangstjeneste, fordi klareringssaken ikke var avgjort i tide. Klareringssakene er så henlagt av FSA.

Forsvaret innførte rutinen for å forhindre at personer med tilknytning til stater som Norge ikke har sikkerhetssamarbeid med, blir dimittert etter påbegynt førstegangstjeneste på grunn av negativ klareringsavgjørelse.¹ Klareringsspørsmålet må derfor være avklart og klarering gitt, før en person med tilknytning til annen stat kalles inn til tjeneste. Personer med slik tilknytning innkalles til tjeneste minimum tolv måneder frem i tid. Dette for at klareringsmyndigheten skal ha tilstrekkelig med tid til å behandle sakene før fremmøte. Samtidig skal FSA avgjøre sakene uten ugrunnet opphold, jf. forvaltningsloven § 11 a.

FSAs saksbehandling og interne praksis

På spørsmål fra utvalget opplyste FSA at avdelingen ikke har skriftlige rutiner for behandling av klareringssaker omfattet av rutinen *Sen fordeling*. FSA opplyste at sakene ved mottak merkes med «Sen fordeling» og tidspunkt for planlagt innrykk. Deretter sendes sakene til kildeinnhenting. Etter mottak av informasjon fra kildesøk er sakene klare for innledende saksbehandling. I sitt første svarbrev kommenterte ikke FSA utvalgets spørsmål om hvilke tiltak som eventuelt er iverksatt for å sikre at sakene behandles før personene innkalles til tjeneste, og beskrev heller ikke arbeidsprosessen nærmere.

Utvalget mener at FSA over år ikke har sikret en forsvarlig behandling av klareringssakene som er omfattet av rutinen. Saker som gjelder tilknytning til andre stater kan være kompliserte, og

¹ Dokument nr. 15:797 (2020–2021), skriftlig spørsmål fra Ulf Isak Leirstein (Uav) til forsvarsministeren.



behovet for å hente inn ytterligere informasjon fra hovedpersonen, utlendingsmyndighetene og andre lands myndigheter er normalt større i disse sakene enn i andre klareringssaker. Informasjonsinnhenting kan i seg selv være tidkrevende, spesielt dersom andre lands myndigheter må kontaktes. Dette tilsier etter utvalgets syn at FSA allerede ved innføringen av *Sen fordeling* burde ha iverksatt tiltak for å sikre at det gjøres innledende vurderinger av informasjonsbehovet og innhentes opplysninger det eventuelt er behov for, tidlig nok til at sakene kan ferdigbehandles før fremmøte til førstegangstjeneste.

Utvalgets gjennomgang av henlagte klareringssaker

Utvalgets gjennomgang av 266² saker viste at det i snitt tok 281 dager fra sak ble opprettet til den ble henlagt. Blant disse hadde 69 saker vært åpne i mer enn ett år før de ble henlagt og ni av disse hadde vært åpne i mer enn 500 dager. FSA hadde ingen merknader til saksbehandlingstiden. Utvalget peker på at innkalling til førstegangstjeneste er utsatt med minst ett år for disse personene, fordi klareringen må være på plass før fremmøte. Etter i snitt 9-10 måneder var spørsmålet om klarering likevel ikke avklart.

Utvalget har også sett på 24 personer som er registrert med to saker. FSA opplyste at det beror på en feil dersom en person er registrert med to klareringssaker for samme klareringsbehov. Minst åtte av sakene var merket med at de var henlagt fordi de ble fremsendt via Digital klareringsportal (DKP), med den følge at personopplysningsblanketten ikke var tilgjengelig for autorisasjonsansvarlig. FSA besvarte ikke utvalgets spørsmål om avdelingen fremdeles kunne behandle sakene. Utvalget mener det er uheldig om disse personene fikk sin klareringssak avsluttet på grunn av tekniske utfordringer i Forsvaret. For de 24 personene tok det i snitt 339 dager fra den første saken ble opprettet til den andre saken ble henlagt. Gjennomsnittlig saksbehandlingstid for hver enkelt sak var imidlertid 129 dager, noe som ikke gjenspeiler den reelle ventetiden for hovedpersonen.

Den nærmere undersøkelsen av hvordan de henlagte sakene var behandlet, viste at FSA i 133 av 314 saker hadde anmodet hovedpersonen om å redegjøre for sin utenlandstilknytning. Utover mottak av personopplysningsblanketten og mottak av kilder etter personkontroll, var dette den første aktiviteten som var registrert i sakene. Utvalgets undersøkelse viste at slike forespørsler ble sendt i snitt 148 dager, altså i underkant av fem måneder, etter at saken ble opprettet.

FSA har ikke besvart utvalgets spørsmål verken om avdelingen har vurdert å innføre rutiner for tidlig å identifisere innhentingens behov, stilt krav til når i prosessen det skal være vurdert om en slik redegjørelse fra hovedpersonen skal etterspørres, eller kommentert tidsbruken.

Det synes som om etableringen av rutinen *Sen fordeling* i FPVS i liten grad har påvirket hvordan FSA har behandlet disse sakene. FSAs arbeid med klareringssaken er et premiss for Forsvarets målsetting om å sikre at klareringssaken er behandlet før fremmøte til førstegangstjenesten.

Videre fant utvalget at det i 164 klareringssaker kun var registrert personopplysningsblankett og mottak av kilder (personkontroll). FSA opplyste at det i disse sakene ikke var foretatt ytterligere saksbehandlingsskritt. Gjennomsnittlig tid før disse ble henlagt var 222 dager.³ Disse sakene ble i praksis ikke arbeidet med, før de ble henlagt 7-8 måneder senere.

Forvaltningen har plikt til å avgjøre saker uten ugrunnet opphold, jf. fvl. § 11 a. Saken skal videre være så godt opplyst som mulig. Utvalget bemerker at *sen oppstart* av informasjonsinnhenting reduserer muligheten for å avgjøre saken innen rimelig tid. I svært mange av sakene er det ikke

² 24 av de 290 personene som er undersøkt, har to saker knyttet til seg i Mimir (totalt 48 saker). Disse sakene er skilt ut fra denne gjennomsnittsberegningen.

³ Dette inkluderer 38 klareringssaker knyttet til personer som hadde fått registrert to klareringssaker.

gjort nødvendige saksbehandlingsskritt for å opplyse saken, rettidig. Behandlingen av sakene strider mot god forvaltningsskikk.

Videre mener utvalget at det er kritikkverdig at FSA ikke hadde etablert rutiner for å sikre en forsvarlig fremdrift av sakene for å oppnå formålet med rutinen *Sen fordeling* – nettopp at klareringssaken skal være avgjort før fremmøte til førstegangstjenesten.

Generelle merknader

Utvalgets gjennomgang av klareringssakene viser at de ikke har blitt behandlet, eller ikke har blitt behandlet tidlig nok til at personene kunne avlegge førstegangstjeneste. Utvalget bemerker at en henleggelse kan få vel så store konsekvenser for den som anmodes klarert, som dersom personen ikke får klarering som anmodet.

I perioden utvalget har undersøkt har 388 personer omfattet av *Sen fordeling* mottatt en klareringsavgjørelse, mens 290 personer har fått sin sak henlagt. Utvalget har ikke undersøkt resultatet eller saksbehandlingen i sakene der klarering er realitetsbehandlet. Utvalget mener at det gir grunn til bekymring at andelen personer som ikke fikk sin sak realitetsbehandlet av FSA er så stor. At dette kun gjelder en bestemt gruppe – de som har en tilknytning til andre stater – gjør dette særlig uheldig. En slik praksis kan virke inn på oppslutningen om og den generelle tilliten til den allmenne verneplikten i befolkningen.

I inspeksjonen i januar 2023 opplyste FSA at rutinen syntes å fungere da det ikke hadde blitt dimittert personell i 2022 på grunn av tilknytning til andre stater. Utvalget merker seg at personell i mindre grad må dimitteres underveis i tjenesten. Samtidig er det sterkt kritikkverdig at FSA ikke hadde avgjort klareringssakene til 290 personer, med den følge at de ikke ble innkalt til førstegangstjeneste. Det er et skjerpene moment at sakene var omfattet av rutinen som har som mål å sikre at klarering er på plass før personen påbegynner førstegangstjenesten. Videre legger utvalget vekt på at nødvendige saksbehandlingsskritt ikke kan forklare den lange saksbehandlingstiden.

Ny rutine i FSA

FSA opplyste i desember 2023 at avdelingen har «utarbeidet forslag til ny rutine for denne typen saker som vi startet med i begynnelsen av desember 2023», uten at denne rutinen ble beskrevet nærmere. Etter nye spørsmål fra utvalget ga FSA 5. mars 2024 en stegvis forklaring for hvordan FSA nå behandler saker omfattet av *Sen fordeling*, etter en rutine som ble iverksatt i november 2023 og som justeres fortløpende.

Utvalget legger til grunn at en saksbehandling som redegjort for i brevet bidrar til at sakene behandles rettidig. Samtidig bemerker utvalget at rutiner som skal ivareta saksbehandlingsprosedyrer for et stort antall saker bør fastsettes skriftlig. En rutine som ikke er skriftlig og som justeres fortløpende, er vanskelig å etterleve i praksis når et stort antall saker skal behandles av ulike saksbehandlere. At rutinen nedtegnes kan tjene til å verne mot at noens rettigheter krenkes. Også fra et kontrollperspektiv er det en fordel om nye rutiner gjenfinnes skriftlig, slik at EOS-utvalget settes i stand til å vurdere om FSA oppfyller sine plikter etter gjeldende regelverk, jf. EOS-kontrollloven § 14 tredje ledd andre punktum.

Avsluttende merknader

Utvalget har merket seg at FSA ikke har besvart utvalgets spørsmål om prioritering av sakene omfattet av *Sen fordeling*, jf. vårt brev av 13. februar 2024.

Når et så stort antall klareringssaker ikke har blitt behandlet, til tross for at personenes tjenestegjøring er utsatt med det formål å gi FSA tid til å behandle sakene, mener utvalget at det vitner om en mangelfull saksstyring fra FSAs side. Utvalget finner dette kritikkverdig.

~~BEGRENSET~~

Avslutningsvis orienteres det om at utvalget vil formidle resultatet av denne undersøkelsen til FPVS. Dersom FSA er av den oppfatning at deler av innholdet ikke kan formidles videre, bes det opplyst innen 5. april 2024, og hvis så med en begrunnelse og henvisning til rettslig grunnlag. Dersom utvalget ikke har mottatt tilbakemelding innen fristen, legges det til grunn at hele uttalelsen kan videreformidles.

Med vennlig hilsen

Astri Aas-Hansen
utvalgsleder

Dokumentet er elektronisk godkjent uten signatur.

~~BEGRENSET~~