

Forsvarsdepartementet (FD)
postmottak@fd.dep.no

Vår sak nr.:

Deres ref.: 2015/3139-254/FD V 3/ENWA

Dato: 28.09.2018

NTLS HØRINGSSVAR TIL FORSLAG OM FORSKRIFTER TIL NY SIKKERHETSLOV

NTL Norsk Tjenestemannslag svarer med dette på høring om forslag til forskrifter til ny sikkerhetslov jf Høringsbrev av 02.07.2018.

Det foreslås tre forskrifter til den nye sikkerhetsloven. NTL har i sitt høringssvar fokusert på Forskrift om klarering av leverandører og personell – den såkalte «Klareringsforskriften».

NTL fokuserer i sitt høringssvar på denne forskriften fordi den i størst grad har innvirkning på våre virksomheters mulighet til å utføre sitt samfunnsoppdrag, og fordi den i størst grad påvirker våre NTLs medlemmer i disse virksomhetene.

NTLs generelle bemerkninger til forslaget:

Utgangspunktet for regelverket om sikkerhetsklarering er at staten har behov for et system der ansatte og andre kan sikkerhetsklareres, slik at norske interesser og rikets sikkerhet blir ivaretatt. Det er paradoksalt at dette systemet er i ferd med å bli et system som gjør det vanskeligere enn tidligere å ivareta norske interesser og behovet for sikkerhet. Den viktigste ressursen for Forsvaret, Utenriktjenesten, departementene og andre virksomheter med behov for gradering og sikkerhetsklarering er *menneskene* som er i tjeneste for landet, og den kompetansen og kvalifikasjonene disse har.

Tap av sikkerhetsklarering er særdeles inngripende for den enkelte, og tydelige saksbehandlingskriterier og prosessregler er det som sikrer legitimitet til slike vedtak. I det følgende er NTL særlig opptatt av forhold som vi mener truer den enkeltes rettsikkerhet.

Det er NTLs klare oppfatning at tilliten til sikkerhetsklareringsinstituttet er svekket de siste årene, blant annet på grunn av manglende åpenhet og forståelse av hvordan gjeldende regelverk er blitt praktisert. NTL er skuffet over at departementet i sitt forslag til ny forskrift ikke gjør tiltak for å bygge opp denne tilliten, og slik sikre at sikkerhetsklareringsinstituttet har legitimitet og blir forstått og respektert av de som skal klareres og befolkningen for øvrig, samtidig som



virksomhetene får mulighet til å utføre sitt samfunnsoppdrag på en sikker måte – i tjeneste for landet.

For at systemet skal oppleves som legitimt må det oppleves som forutsigbart, praktiseres i henhold til god forvaltningsskikk og sikre likebehandling. Det er sentralt at vedtakene så langt som mulig skal være etterprøvbare. Dette stiller strenge krav til begrunnelse av vedtak. I dag har vedtakene om tap av sikkerhetsklarering en slik form at dette ofte er vanskelig. Subsumsjonen er for svak. Loven og forskriften slik den her er foreslått, sikrer ikke at dette blir bedre i framtiden. Det er NTLs klare oppfatning at dette må utbedres.

NTL mener at forslaget fra departementet ikke i tilstrekkelig grad sikrer forsvarlig saksbehandling, verken når det gjelder klareringsmyndighetenes prosess for å innhente opplysninger, frist for vedtak og eventuell klagebehandling og melding eller informasjon om når og på hvilken måte vedtak om sikkerhetsklarering skal fattes. NTL har i den senere tid sett flere eksempler på at tjenestemenn/kvinner, særlig i utenriks tjenesten, i praksis blir ilagt yrkesforbud på grunn av vedtak om tap av klarering, uten at disse vedtakene oppfyller krav til normal saksbehandling. Det er svært uheldig for arbeidsgiver, den norske staten, men ikke minst for de ansatte og familiene deres.

NTL er svært kritisk til at forskriften er utformet på en slik måte at departementet allerede innledningsvis i høringsnotatet fremhever nødvendigheten av at Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM) og andre underliggende etater med sektoransvar, selv er forventet å utarbeide veiledere til forskriften. NTLs erfaringer tyder på at dagens håndheving av regelverket allerede går lenger enn det lov og forskrift gir dekning for. At forvaltningspraksis hovedsakelig er forankret i graderte rundskriv er svært uheldig, og etter vår mening i strid med grunnleggende prinsipper for vårt styresett.

NTL stiller seg undrende til at departementet ikke har benyttet anledningen til å foreslå en klarere formulert forskrift. Dersom det skulle være ytterligere behov for presiseringer burde disse formuleres av departementet selv, ikke av underliggende etater som i utgangspunktet skal drive med andre ting enn lov- og regelverksutvikling. Et minimumskrav bør være at veiledere til regelverket ikke er graderte, og at de formelt godkjennes av Forsvarsdepartementet.

Forskriften og høringsnotatet inneholder flere begreper og elementer som verken er forklart eller operasjonaliserte. NTL er svært skeptiske til at dette er begreper som skal fylles med innhold av sikkerhetsmyndigheten alene, uten drøfting, innsyn eller tilfredsstillende kontrollmekanismer.

Sikkerhetsklarering skal avdekke forhold som kan antas å innebære en trussel mot liv, helse, frihet eller ære. I forskriften brukes i tillegg verdiladede begrep som *pålitelighet, lojalitet og dømmekraft*. Når disse begrepene ikke fylles med innhold på en tydelig måte gir de etter NTLs vurdering en for vid skjønnsmargin. NTL er sterkt kritisk til departementets opplisting av 15 ulike forhold som kan tillegges vekt

i denne vurderingen. Vi er bekymret for at klareringsmyndigheten ser dette som en mulighet til å gå gjennom disse forholdene på en skjematisk og avkrysningsmessig måte. NTL mener at denne muligheten må begrenses på en tydeligere måte. Denne listen inneholder etter vårt syn faktorer som *kan* inngå i en helthetsvurdering. De må ikke løsrives fra kontekst og brukes til å avgjøre om slik helhetlig vurdering i det hele tatt skal gjennomføres.

Det er uklarerheter som dette, kombinert med en for snever adgang til å drøfte innholdet med sikkerhetsmyndigheten, som etter NTLs syn resulterer i manglende rettsikkerhet for den som søker om sikkerhetsklarering, og også dennes familie og andre nærstående.

NTLs bemerkninger til forskriftens enkelte deler:

NTL er kritiske til at kretsen for personkontroll utvides. Personer med *annen nær tilknytning* er forsøkt definert i forskriftens § 2, første ledd, bokstav d). Definisjonen framstår for oss som for vid og skjønnsmessig. Slik forskriften er foreslått gir den klareringsmyndighetene for stort rom til å avgjøre hvem som faller i denne kategorien.

I forskriftens § 6, første ledd slår fast at det skal gjennomføres personkontroll av den som skal klareres sin ektefelle, partner eller samboer når det klareres til hemmelig eller høyere. Dette er i motstrid til lovens § 8-5, femte ledd, som sier at når en person skal sikkerhetsklareres til hemmelig eller høyere *kan* det gjennomføres personkontroll av nærstående personer. For NTL er det uakseptabelt at forskriften er mer inngripende enn loven. Departementet benytter ikke den muligheten lovgiver gir dem til å utøve skjønn, men vil skjære alle over en kam. Vi mener dette er i strid med legalitetsprinsippet og krever derfor dette endret. Det kan heller ikke være sånn at forskriften endres for å være i henhold til loven, men at praksis i realiteten er at det alltid gjennomføres personkontroll av nærstående personer. *Kan* i loven må forstås slik at det må foreligge spesielle grunner for at slik kontroll skal gjennomføres.

Til § 7 i forskriften (8.2.3. i høringsnotatet) ber departementet om innspill til å regulere plikten til å gi egenopplysninger. Departementet stipulerer også noen alternativer her. NTL vil bemerke at det er mest hensiktsmessig at den som skal klareres gis anledning til å komme med opplysningene selv, og at vedkommende blir bedt om å fylle ut en standardisert liste med spørsmål. Å la det være opp til den enkelte å vurdere hvilke opplysninger klareringsmyndigheten potensielt vil være interessert i, framstår for oss som risikabelt. På den ene siden risikerer sikkerhetsmyndigheten å få svært mye informasjon som de ikke har behov for, på den annen side kan det være vanskelig for den enkelte å vurdere hva som er av sikkerhetsmessig betydning. Det vil være svært uheldig at en tjenestemann eller -kvinne slik kan miste klareringen fordi de ikke har opplyst om noe som sikkerhetsmyndighetene mener er relevant, men som den som skal klareres selv ikke har sett viktigheten av.

Til §14 i forskriften vil NTL særlig peke på at unntaksbestemmelsen fra kravet om

personhistorikk i §14 (fjerde ledd) er viktig. I høringsnotatet på side 80 står det riktignok at fjerde ledd *gir mulighet til unntak fra kravet om personhistorikk (...)* momenter som skal vektlegges er forhold som gjør at vi kan vite hvor personen har vært og hvorfor vedkommende. (her mangler det antakelig «har vært der» i høringsnotatet). Det står også at *Det kan være aktuelt å bruke bestemmelsen der en norsk statsborger skal klareres for HEMMELIG er gift med en person fra et land vi ikke har sikkerhetsmessig samarbeid med.* Siste del er ikke reflektert i forskriften.

Videre står det at *Departementet mener at et slikt unntak er nødvendig i et mer og mer globalisert samfunn der personell flytter seg mellom land i mye større grad enn tidligere.* Dette kan tolkes slik at det i alle tilfeller skal gjøres en individuell konkret helhetsvurdering både av den som skal klareres og av nærstående ved manglende personhistorikk. NTLs erfaring er at dette i praksis ikke har blitt fulgt. Dersom den som skal klareres eller dennes nærstående mangler personhistorikk, er vårt inntrykk at vedkommende mister klarering uten noen nærmere vurdering. Vi mener det derfor bør være tydelig i forskriften at det skal gjøres en individuell helhetsvurdering uansett om personhistorikk ikke er oppfylt.

Kravet om ti års sporbarhet følger så langt vi kan se ikke av loven, men er etablert gjennom praksis. Kravet slik det er foreslått gjelder både egen personhistorikk, som kreves ved klarering for KONFEDENSIELT, og personhistorikk for ektefelle, samboer eller partner, som kreves ved klarering for HEMMELIG. NTL stiller seg undrende til hvorfor kravet om 10 års personhistorikk ikke er drøftet nærmere i høringsnotatet. Vi kan ikke forstå at behovet for sporbarhet anses å være like sterkt for ektefeller, samboere, partnere og andre nærstående som for den som skal klareres. Det fremstår også rigid at dette kravet skal gjelde uansett klareringsnivå og ved reklarerer.

NTL mener at begrepet tjenestegjøring for den norske stat også må inkludere lokalt ansatte, praktikanter og konsulenter ved norske utenriksstasjon

Vi tillater oss å foreslå følgende endringer i §14:

§ 14. Personhistorikk

For at en personkontroll for sikkerhetsklarering ved førstegangs klarering kan anses å være tilfredsstillende bør personkontrollopplysninger for de siste ti årene foreligge. Ved reklarerer, ved klarering for konfidensielt, og for andre personer som inngår i personkontrollen bør det foreligge personkontrollopplysninger for de siste fem år.

For at en personkontroll for adgangsklarering kan anses å være tilfredsstillende må personkontrollopplysninger for de siste fem årene om alle som inngår i personkontrollen være tilgjengelig for klareringsmyndigheten.

For at en personkontroll av personer som har oppholdt seg i utlandet kan anses å være tilfredsstillende må Norge ha et sikkerhetssamarbeid med staten som gir klareringsmyndigheten tilgang til personkontrollopplysninger fra staten.

Det skal gjøres en konkret helhetsvurdering og klarering kan likevel gis selv om kravet til personhistorikk i første til tredje ledd ikke er oppfylt for de som

inngår i personkontrollen. I vurderingen skal det blant annet legges vekt på om mangelen på personhistorikk skyldes kortvarig utenlandsopphold, om personen har tatt utdanning i utlandet, om **opphold i utlandet skyldes at personen** har tjenestegjort for den norske stat eller **vært medfølgende til person som har tjenestegjort for den norske stat, arbeid for** humanitære organisasjoner, har arbeidet for en norsk virksomhet eller om mangelen skyldes andre forhold av liten betydning for om personen er sikkerhetsmessig skikket.

Etter en konkret helhetsvurdering kan en klareringsavgjørelse fra en annen stat eller internasjonal organisasjon som Norge har sikkerhetssamarbeid med kompensere for kravet til personhistorikk i første til tredje ledd.

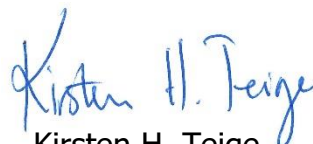
NTL vil bemerke at setningen som er understreket (vår utheving) er svært generell. Hvilke andre forhold av liten betydning tenker departementet på her? Hvilke elementer tillegges vekt når denne betydningen skal vurderes? Vi synes dette er et godt eksempel som illustrerer hvordan vid skjønnsmargin kombinert med uklare saksbehandlingsrutiner kan bidra til å svekke den enkelte arbeidstakers rettsikkerhet. En vurdering av slike forhold kan i utgangspunktet være positivt for den som søker om sikkerhetsklarering. Samtidig åpner den for betydelig bruk av skjønn, da det er veldig uklart og heller ikke nærmere drøftet hva slags forhold dette kan være.

NTL er kjent med at også andre høringsinstanser foreslår endringer til forslaget §14. NTL støtter alle endringsforslag som på en bedre måte ivaretar rettsikkerheten til de som søker om sikkerhetsklarering.

Med hilsen



Kjersti Barsok
1. nestleder



Kirsten H. Teige
forbundssekretær