



Vår saksbehandler

Mats Nordberg
Rådgiver/jurist
Avdeling for personellsikkerhet
Forsvarets sikkerhetsavdeling

Vår dato

2017-01-20

Vår referanse

2016/037891-003/FORSVARET/ 430

Tidligere dato

Tidligere referanse

Til

Forsvarsdepartementet

Kopi til

Forsvarsstaben

Postboks 8126 Dep
0032 OSLO
NORGE

Høringstilsvar - NOU 2016:19 - Samhandling for sikkerhet

1 Bakgrunn

Forsvarets sikkerhetsavdeling (FSA) viser til NOU 2016:19 og invitasjon av 17.10.2016 til innspill til forslag til ny sikkerhetslov.

2 Drøfting

2.1 Generelle betraktninger

FSA har ved flere anledninger tatt til orde for en fornyelse av reguleringen av den forebyggende sikkerhet, da dagens lovverk ikke tar høyde for de endringer som har skjedd på feltet siden sikkerhetslovens tilblivelse.

FSA stiller seg positiv til det gode arbeidet som utvalget har gjort i NOU 2016:19, og mener at utkastet på en god måte ihensyntar de forskjellige interesser som gjør seg gjeldende på feltet. Herunder anser FSA også at utvalget på en god måte har ivaretatt vektingen mellom rettsikkerhet og nødvendige tiltak for å ivareta den forebyggende sikkerheten.

FSA vil særlig trekke frem som positivt at utvalget har lagt opp til en rammelov, hvor de overordnede linjer reguleres i loven, men man tar sikte på detaljregulering gjennom forskrift. Etter FSAs syn åpner dette for en mer dynamisk utvikling av rettsområdet, og gjør en bedre i stand til å takle nye utfordringer innen forebyggende sikkerhet på en hurtig og effektiv måte.

Da detaljreguleringen i hovedsak vil bli gjort i forskriftsform anser FSA det naturlig at utvalget også tar sikte på at nødvendige definisjoner av lovens begreper gjøres i forskriftsform. FSA er likevel av den oppfatning at man bør definere lovens sentrale begreper i lovteksten. Dette gjelder særlig hvor begrepet definerer hvem som har myndighet eller ansvar på et område.

Lovens begreper vil bli brukt i det videre forskriftsarbeidet. Ved å definere visse kjernebegreper i lovteksten, vil man hindre uklarheter på sentrale lovområder og ansvarsområdet senere i prosessen.

Postadresse

Besøksadresse

Sivil telefon/telefaks

+47 03 003/+47 61 10 36 99

Militær telefon/telefaks

99/0500 3699

Epost/ Internett

forsvaret@mil.no
www.forsvaret.no

Organisasjonsnummer

NO 986 105 174 MVA

Vedlegg

Hva gjelder hvilke begreper som bør defineres i loven, mener FSA at dette må vurderes særskilt. FSA anser det som særlig viktig å definere begrepene «tilsynsmyndighet», «sikkerhetsmyndighet» og «ansvarlig godkjenningmyndighet».

2.2 Forslag om overføring av kontroll med klareringsavgjørelser fra EOS-utvalget til Sivilombudsmannen

FSA konstaterer at det er foreslått overføring av klareringssaker fra EOS-utvalget til Sivilombudsmannen. Det er i den forbindelse vist til anbefalingene i Dokument 16 (2015-2016), rapporten til Evalueringsutvalget for EOS-utvalget. Etter hva FSA kan se er det som hovedbegrunnelse vist til kapasitetsmessige hensyn for EOS-utvalgets del.

FSA har i dag ansvaret for omkring 85 % av klareringssakene i Norge. Saksmengden tatt i betraktning har FSA ofte behov for avklaring av prinsipielle spørsmål relatert til våre fagfelter. I samspill med EOS-utvalget har vi gjennom en årrekke utviklet praksis på mange fagfelter. Vi opplever at utvalget har utviklet innsikt i mange til dels svært kompliserte problemstillinger som er relevante for oss, og som i liten grad gjør seg gjeldende for andre forvaltningsorganers del. Det er eksempelvis nødvendig for forståelsen av klareringssaker å ha detaljert kjennskap til en rekke staters etterretningsvirksomhet overfor Norge og NATO.

Videre skal klareringsmyndighetene vurdere en rekke ulike forhold som samlet og hver for seg er av betydning for om det omsøkte gode skal innvilges, hvor andre forvaltningsorganer normalt er svært spesialiserte og som oftest vurderer hvorvidt den enkelte oppfyller vilkårene for en bestemt rettighet. FSAs vurderinger i en klareringssak kan få direkte betydning for Forsvarets operative evne og i siste instans, rikets sikkerhet. De er således etter vår vurdering en integrert del av sikkerhetstjenesten. FSA mener etter dette at det blir noe misvisende å begrunne en omlegging av kontrollsystemet med at også andre forvaltningsorganer fatter krevende avgjørelser med stor betydning for den det gjelder.

EOS-utvalget ble videre i sin tid opprettet med det spesifikke formål å føre tilsyn med etterretnings-, overvåknings- og sikkerhetstjenestene, på alle deres virksomhetsområder. Alle dokumenter utvalget får tilgang til er gradert og forbeholdt personell med særskilt tilgang. FSA er ikke overbevist om at et annet tilsynsorgan, som også har andre ikke-tilgrensende arbeidsoppgaver, uten videre vil ha innsikt i de spesielle omstendigheter som gjør seg gjeldende på vårt fagfelt.

FSA anser dagens ordning som tilfredsstillende. Det vises forøvrig til at EOS-utvalget, etter hva vi kjenner til, også ønsker å videreføre dagens kontrollpraksis.

2.3 Terskel for gjennomføring av sikkerhetssamtale

§ 8-5, annet ledd: ”Sikkerhetssamtale skal gjennomføres der dette ikke anses som åpenbart unødvendig”

FSA forutsetter for sin videre vurdering at sikkerhetssamtale er et verktøy som kan benyttes for å redusere tvil. Denne tolkningen er imidlertid ikke i tråd med forslaget til lovforslagets henvisning til at samtaler skal gjennomføres ”der dette ikke anses som åpenbart unødvendig”. Formuleringen tilsier bokstavelig tolket at sikkerhetssamtale som hovedregel skal gjennomføres i enhver klareringssak. FSA finner grunn til å understreke at bestemmelsen ikke har vært tolket slik at en klareringssak *aldri* vil være tilstrekkelig opplyst før sikkerhetssamtale er gjennomført. Formuleringen av bestemmelsen er imidlertid egnet til å skape tvil også i dette henseende.

FSA viser for øvrig til formålet med klarering, jf. forslaget § 8-5, tredje ledd, som er å foreta en vurdering av pålitelighet, lojalitet og sunn dømmekraft. Denne type vurdering står etter vårt syn i en særstilling sammenliknet med øvrige forvaltningsorganers vurderinger, som gjerne består i å vurdere om en søker oppfyller gitte objektive vilkår.

I det klareringsmyndigheten skal foreta en vurdering av personers *egenskaper* og derved egnethet for sikkerhetsklarering, anser FSA det som åpenbart at formålet med en sikkerhetssamtale skal være avgrenset til dette. Vi legger derved til grunn at ren informasjonsinnhenting er ment håndtert som ellers i forvaltningen, gjennom dokumentasjon.

FSA gjennomfører et stort antall sikkerhetssamtaler årlig, og finner det klart at sikkerhetssamtalen som sådan for mange fremstår som inngripende og innenfor intimsfæren. Samtalen kan blant annet dreie seg om mulige pressgrunnlag i form av seksuelle forhold (eksempelvis skjult homofil legning), økonomiske misligheter, straffbare handlinger, psykisk historikk, rusmiddelbruk med videre. Mange innkalte har, til tross for at de etter gjennomført samtale synes det har gått greit, gruet seg og vært urolige i forkant.

Å være innkalt kan oppfattes som stigmatiserende, og en del har derfor ikke ønsket å fortelle overordnede eller kolleger at de skal møte til samtale.

Audiovisuelt opptak av samtalene lagres videre i 25 år, jf. dagens bestemmelse i personellsikkerhetsforskriften § 6-8.

FSA viser til at ordlyden i forslaget fastsetter at sikkerhetssamtale er hovedregelen i klareringssaker. På bakgrunn av dette vil det bli avholdt en rekke samtaler som grunnet objektive vilkår uansett ikke vil medføre at klarering blir gitt (eksempelvis med tanke på manglende personhistorikk). En slik praksis fremstår etter vårt syn som betenkelig, og potensielt i strid med lovgivers intensjon etter § 1-1, annet ledd.

FSA har forståelse for at de som har vært innkalt til en samtale som primært er gjennomført for å oppfylle lovens krav, uten reell mulighet til å oppnå klarering, vil anse en slik prosess som formålsløs.

FSA har videre merket seg at man i lovutkastet ikke har valgt å konkretisere hvilke forhold som kan tillegges betydning for vurdering av sikkerhetsmessig skikkethet, slik som i nåværende lov § 21, første ledd bokstav a til l. FSA legger til grunn at momentene i bokstav a til l vil bli videreført i forskrift, slik utvalget legger opp til i NOUens punkt 10.6.1.

FSA foreslår følgende ordlyd i sikkerhetsloven § 8-5, annet ledd, siste punktum

Sikkerhetssamtale kan benyttes i de tilfeller klareringsmyndigheten anser dette som nødvendig for å fjerne tvil om sikkerhetsmessig skikkethet.

I vurderingen av om samtale anses nødvendig skal det særlig ses hen til hvorvidt en samtale vil bidra til å redusere oppstått tvil om omspurtes personlige egenskaper av betydning for utfallet av klareringssaken.

2.4 Rapportering av forhold som truer grunnleggende nasjonale interesser eller utgjør alvorlig fare for liv og helse.

§ 8-7, sjette ledd, jf. dagens § 20, sjette ledd

FSA kan vise til en rekke eksempler på klareringssaker hvor det er fremkommet opplysninger som grunnet sin alvorlighetsgrad (blant annet vedrørende organisert kriminalitet) vanskelig kunne ha blitt forsvarlig håndtert kun ved at FSA fattet vedtak om tilbakekall i selve klareringssaken. Sakene ville heller åpenbart ikke ha blitt tilfredsstillende løst kun ved at det ble gitt varsel til autorisasjonsansvarlig om å vurdere autorisasjon og øvrige tilganger, jf. bestemmelsens andre punktum.

FSA har savnet en henvisning til at klareringsmyndighetene unntaksvis, og for å oppfylle sitt samfunnsoppdrag, må kunne benytte personkontrollopplysninger til annet enn vurdering av sikkerhetsklarering.

Etter vår vurdering er det nødvendig i saker med stort og sektorovergripende nedslagsfelt å kunne ha en sikkerhetsventil for å kunne bidra til effektiv motvirkning av sikkerhetstruende hendelser også utenfor egen organisasjon, jf. formålsbestemmelsen i sikkerhetsloven § 1. Vi legger til grunn at fremkomne opplysninger om alvorlig og/eller organisert kriminalitet må kunne videreformidles til Kripos/PST.

Videre anser vi at fremkomne opplysninger om alvorlig eller organisert kriminalitet samt mulig spionasje/etterretningsvirksomhet i Forsvarets avdelinger må kunne videreformidles PST og om nødvendig internt i FSAs egen organisasjon. Det legges til grunn at dette er innenfor sikkerhetstjenestens formål.

FSA er kjent med straffeloven § 196, og den plikt som en hver har til å hindre de typer lovbrudd som nevnes i bestemmelsen, uten hindring av annen taushetsplikt. FSA mener likevel at forholdet reguleres i sikkerhetsloven. Dette for å synliggjøre at det finnes visse snevre unntak fra taushetsplikten. Videre ansees det viktig da straffeloven ikke nødvendigvis i et hvert tilfelle vil fange opp de behov som gjør seg gjeldende på sikkerhetslovens område.

FSA etterlyser avslutningsvis presisering i lovteksten av hva som menes med *sikkerhetsmessig ledelse*, også sett i sammenheng med det ovennevnte.

FSA konstaterer at det i NOU 2016:19 pkt. 10.5.7 er lagt opp til at det kan foretas informasjonsdeling i visse tilfeller. Dette er ment inntatt ved henvisning til eventuell fremtidig forskrift i ny § 2-3 tredje ledd. Sistnevnte bestemmelse gjelder imidlertid etter sin ordlyd ikke personellsikkerhet direkte.

FSA mener adgang til informasjonsdeling som omfatter personkontrollopplysninger bør lovfestes.

FSA foreslår følgende formulering av sikkerhetsloven § 8-7, sjette ledd:

Opplysninger som er gitt klareringsmyndigheten i forbindelse med personkontroll, skal ikke benyttes til andre formål enn vurdering av sikkerhetsklarering.

Unntak kan allikevel gjøres dersom det fremkommer opplysninger om alvorlig og/eller organisert kriminalitet, eller etterretningsvirksomhet, jf. § 8-12.

Autorisasjonsansvarlig kan også meddeles slike opplysninger dersom dette anses hensiktsmessig av hensyn til den sikkerhetsmessige ledelse og kontroll av vedkommende.

§ 8-12 Informasjonstilgang for Politiets sikkerhetstjeneste

FSA er av den oppfatning at bestemmelsen bør utvides slik at klareringsmyndigheten også kan dele slik informasjon internt i FSA og med Etterretningstjenesten. Det pekes her særlig på Etterretningstjenestens behov for relevant informasjon i tråd med Instruks om etterretningstjenesten § 5 tredje ledd og behovet for å kunne ivareta tjenestens ansvar i krise og krig.

3 Konklusjon

FSA oversender med dette innspill til NOU 2016:19.

Hans Kristian Herland
Kommandør
Sjef Forsvarets sikkerhetsavdeling

Dokumentet er elektronisk godkjent, og har derfor ikke håndskreven signatur.
