

Forsvarsdepartementet
Postboks 8126, dep
0032 OSLO

Deres ref.:
2015/3139

Vår ref.:
18 /7817

Dato: 08.10.18

Kommentarer til forskrift om klarering av leverandører og personell

1. Innledning

Det vises til Forsvarsdepartementets høring av 2. juli 2018 av utkast til forskrifter til ny sikkerhetslov. Utenriksdepartementet takker for anledningen til å komme med kommentarer til utkastet til forskrifter.

Utenriktjenesten håndterer en rekke saker av avgjørende strategisk, sikkerhetsmessig og økonomisk betydning for Norge, og ser derfor behovet for et godt regelverk for behandling av og tilgang til gradert informasjon.

2. Nærmere om sikkerhetsklarering av personell

Utenriktjenestens viktigste kapital og arbeidsverktøy er menneskelig kompetanse. For å kunne ivareta norske interesser på best mulig måte, er det av stor betydning å kunne plassere personell med rett kompetanse på rett sted.

Språk og kulturforståelse er vesentlige kvalifikasjoner i mange av utenriktjenestens stillinger. Personer som har den kompetansen utenriktjenesten har behov for, vil ofte ha bygget denne gjennom lengre utenlandsopphold, herunder opphold ved utenriksstasjoner etter tilsetting i tjenesten. Utenriksdepartementet er særlig opptatt av at slike utenlandsopphold ikke alene kan være grunnlag for å avslå eller tilbakekalle sikkerhetsklarering, men må inngå som en del av en konkret og helhetlig individuell vurdering av om personen er sikkerhetsmessig skikket.

Dersom kravene til sikkerhetsklarering blir praktisert på en slik måte at kvalifisert personell blir utelukket fra stillinger uten at det foreligger noen påviselig sikkerhetsrisiko, risikerer man at regelverket i sin streben etter å ivareta nasjonens sikkerhet blir til hinder for fremme av dens bredere interesser.

Ansatte som nektes nødvendig sikkerhetsklarering fordi de har arbeidet og studert i utlandet, og dermed opparbeidet seg nettopp den kompetansen tjenesten har behov for, er i ferd med å bli et betydelig problem for utenriksjenseten. En avklaring av forhold som kan øke risikoen for sikkerhetsbrudd er selve kjernen i klareringsprosessen, men i vurderingen av om personen kan klareres må alle relevante opplysninger ses i sammenheng. Det må altså i større grad enn nå foretas en reell individuell vurdering av den enkelte, slik også NOU 2016:19 påpeker i pkt. 10.6.3. Dette gjøres også regelmessig i nærstående land som det er naturlig å sammenligne seg med.

3. Kravet til personhistorikk – forskriftsutkastets § 14

3.1 Innledende bemerkninger

En avgjørelse om sikkerhetsklarering skal baseres på en helhetsvurdering av om personen kan anses å være sikkerhetsmessig skikket (Prop. 153 L (2016-2017) i punkt 12.5.5.). En person kan bare sikkerhetsklareres dersom det ikke finnes rimelig grunn til å tvile på at personen er sikkerhetsmessig skikket (lovens § 8-4, første ledd). Klareringsmyndigheten skal da, iht. lovens § 8-4 andre ledd, legge «vekt på forhold som er relevante for personens pålitelighet, lojalitet og dømmekraft.» Den helhetsvurderingen som skal foretas vil se hen til en rekke forhold knyttet til personen som søker sikkerhetsklarering, som blant annet er listet opp i lovens § 8-4, fjerde ledd.

Utenriksdepartementet vil understreke at spørsmålet klareringsmyndigheten skal ta stilling til er om man etter en helhetsvurdering kommer til at den enkeltes pålitelighet, lojalitet og sunne dømmekraft tilsier at hun eller han er sikkerhetsmessig skikket til å behandle skjermingsverdig informasjon. Personens skikkethet må avgjøres på grunnlag av en reell helhetsvurdering. Av de forhold som fremgår av lovens § 8-4 fjerde ledd, bokstavene a - o er ett forhold trukket frem og foreslått regulert i en egen bestemmelse i forskriften. Dette er bestemmelsens bokstav (m) om personhistorikk, som er foreslått nærmere regulert i forskriftens § 14.

Personhistorikk er i realiteten et spørsmål om klareringsmyndigheten har tilgang til informasjon om de 14 andre forholdene som er listet opp i lovens § 8-4 fjerde ledd, og om den informasjonen man har tilgang til om personen indikerer at personen ikke er sikkerhetsmessig skikket.

Eksistensen av personhistorikk, både i omfang av forhold som den dekker, og i antallet år tilbake i tid den foreligger for, er sentralt for den personkontrollen som skal foretas. Utkastet til forskrift § 14 åpner i fjerde ledd for at klarering kan gis etter en konkret helhetsvurdering til tross for at kravet til ti år med personhistorikk ikke er oppfylt. For å oppfylle lovgivers og forarbeidenes forutsetning om at klarering skal avgjøres på grunnlag av en helhetsvurdering av sikkerhetsmessig skikkethet, må klareringssøknader undergis en meningsfylt realitetsvurdering også når kravet til ti år med personhistorikk ikke er oppfylt. Utvalget (NOU 2016:19, i punkt

10.6.3) viste til at praktiseringen av kravet til personhistorikk – i tid -- fremsto som mer restriktiv og skjematisk enn lov- og forskriftsreguleringen skulle tilsi, og anbefalte at nye klareringsmyndigheter ble bedre rustet til å kunne gjøre konkrete og individuelle helhetsvurderinger.

Utenriksdepartementet støtter dette, og vil derfor foreslå enkelte presiseringer og omskrivninger i forskriftsutkastets § 14 for bedre å reflektere lovens intensjon og utvalgets påpekninger. Formålet med tekstforslagene er å få klarere frem lovens forutsetning om at det skal foretas en helhetsvurdering hvor omfanget av personhistorikk og kildene til den er ett av flere elementer. Standarden departementet foreslår er «*dersom det ikke foreligger rimelig grunn til å tvile på at en person er sikkerhetsmessig skikket*». Ordlyden er hentet direkte fra lovens § 8-4 og betydningen av standarden er utdypet i omtalen av sikkerhetslovens § 8-4 i Prop. 153 I (2016-2017) s. 185.

3.2 Sporbarhet i tid ved visse typer utenlandsopphold

For utenriktjenestens ansatte er det særlig praktiseringen av kravet i nåværende forskrift § 3-7 til personhistorikk for de siste ti årene som kan medføre utfordringer.

Etter Utenriksdepartementets syn må det komme klart frem av forskriften at mangelfull eller manglende personhistorikk som følge av at en person har tjenestegjort i utlandet for den norske stat som den klare hovedregel *ikke* skal være til hinder for klarering. Det samme må gjelde mangelfull eller manglende personhistorikk for person som har hatt utenlandsopphold fordi ektefelle, samboer eller partner har tjenestegjort for den norske stat. Utenriksdepartementet foreslår enkelte omformuleringer for å klargjøre dette, som ikke fremgår i dagens forskrift § 3-7 eller i utkastets § 14. Dette vil være i samsvar med lovens klare utgangspunkt og hovedregel.

Som eksempel på uheldige utslag av dagens praksis kan nevnes personer som ikke har fått den nødvendige klareringen for sitt arbeid i utenriktjenesten på grunn av tidligere opphold som studentpraktikant eller som lokalt ansatte ved en norsk utenriksstasjon. Dette er forhold som ikke direkte er beskrevet i unntaket i dagens forskrift § 3-7 annet ledd, men som bør reguleres i forskrift til den nye loven.

Utenriksdepartementet støtter således at det innføres i ny § 14 en uttrykkelig mulighet til å legge vekt på om mangelfull personhistorikk skyldes at personen har tatt utdanning i utlandet eller om personen har tjenestegjort for den norske stat. Utenriksdepartementet legger til grunn at opphold som studentpraktikant ved en norsk ambassade kan falle inn under utdanning i utlandet, siden slike praktikantopphold er en del av vedkommendes ordinære studieløp. Utenriksdepartementet anser at denne muligheten også bør kunne anvendes, etter en konkret individuell vurdering, der det er tale om norske lokalt ansatte som er i tjeneste for den norske stat ved en utenriksstasjon.

Utkastets § 14 foreslår å videreføre unntaksmuligheten for personer som har jobbet i humanitære organisasjoner. Dette støttes. Utenriksdepartementet antar at tilsvarende

unntaksmulighet bør innføres for norske borgere som har jobbet for mellomstatlige organisasjoner, og foreslår tekst for å ta høyde for dette nedenfor.

3.3 Kravet til sikkerhetssamarbeid med oppholdsstaten

§ 14, tredje ledd i forskriftsutkastet oppstiller en hovedregel om at Norge må ha et sikkerhetssamarbeid med oppholdsstaten som gir klareringsmyndigheten tilgang til personkontrollopplysninger fra denne staten for at personkontrollen skal anses tilfredsstillende. Dette er en regel som i dag er utviklet gjennom praksis, men som ikke er nedfelt i loven. Etter Utenriksdepartementets syn er dette en for rigid regel dersom den praktiseres restriktivt og skjematisk. Antallet land Norge har denne typen sikkerhetssamarbeid med, og hvor de aksepterer å utlevere opplysninger fra offentlige registre, er begrenset. Det kan heller ikke utelukkes at personvernlovgivningen i oppholdsstaten i økende grad vil stramme inn adgangen til slik utlevering, slik f.eks. GDPR kan medføre.

Høringsnotatet, på side 80, viser til disse utfordringene og diskuterer om man kan kompensere denne mangelen på tilgang til offentlige registre med opplysninger fra annet hold, f.eks. fra studiested eller fra arbeidsgiver. Høringsnotatet understreker også at det forutsettes en helhetsvurdering der risikoen forbundet med å gi klarering basert på manglende tilgang til personkontrollopplysninger må holdes opp mot de andre opplysningene som foreligger om personen, jfr. § 8-4 fjerde ledd, og i hvilken grad klarering kan gis på vilkår.

Utenriksdepartementet støtter understrekningen av den helhetsvurdering som skal foretas ved enhver sikkerhetsklarering. Forskriftsutkastets oppbygging kan imidlertid medføre at klareringsmyndigheten ledes til en mer skjematisk tilnærming til spørsmålet om tilgang til andre staters offentlige registre enn det lovgiver har hatt som intensjon eller som er praktisk mulig i dagens situasjon. Utenriksdepartementet foreslår at utkastets regel gjøres mindre absolutt, og at man inkluderer muligheten til å innhente informasjon fra «andre kilder i angjeldende land» i tillegg til «relevante myndigheter» i første ledd, bokstav (d) i forslaget nedenfor.

3.4 Personkontrollopplysninger ved Konfidensielt, reklareringer mv

For personer som skal klareres for Konfidensielt og for andre enn den som skal klareres (nærstående m.v.) foreslår Utenriksdepartementet at kravet til personhistorikk som utgangspunkt settes til fem år, se forslag i første ledd (b). Etter departementets syn bør det gjøres en gradering av krav til sporbarhet mellom de lavere og de høyere klareringsnivåer og mellom hovedpersonen selv og ektefeller, samboere, partnere og andre nærstående til den som skal klareres. Det kan tenkes tilfeller hvor en person har mangelfull personhistorikk i deler av de siste fem årene, men full personhistorikk forut for dette. Dette vil typisk kunne være tilfelle hvis en person har hatt status som medfølgende i tre-fire av de siste fem årene, men har bodd i Norge i seks-syv av de siste ti årene sett under ett. I slike tilfeller følger det av kravet om å foreta en helhetsvurdering at det også vil kunne være relevant å se hen til forhold som ligger lenger tilbake i tid enn fem år. Det samme gjelder selvsagt om det er eldre forhold enn fem år som skulle tilsi at personen ikke er sikkerhetsmessig skikket.

3.5 Forslag til alternativ ordlyd for forskriften § 14

På bakgrunn av det ovenfor skisserte foreslås følgende alternative ordlyd for § 14:

§ 14. Personhistorikk

Som ledd i gjennomføringen av personkontroll etter § 8-5 skal det søkes innhentet personkontrollopplysninger fra klareringsmyndighetens egne kilder og relevante registre. Den helhetsvurdering som klareringsmyndigheten skal foreta av hvorvidt det foreligger tilfredsstillende informasjon til å gjennomføre personkontroll skal være basert på følgende retningslinjer:

- a) Som utgangspunkt bør personkontrollopplysninger for de siste ti årene være tilgjengelig for klareringsmyndigheten for den som skal klareres Hemmelig eller Strengt Hemmelig.*
- b) Som utgangspunkt bør personkontrollopplysninger for de siste fem årene være tilgjengelig for klareringsmyndigheten for den som skal klareres for Konfidensielt. Det samme gjelder for øvrige personer som inngår i sikkerhetskontrollen.*
- c) Som utgangspunkt bør det foreligge personkontrollopplysninger for de siste fem årene for en personkontroll for adgangsklarering.*
- d) Dersom den angjeldende personen har oppholdt seg i utlandet innenfor de tidsperioder som er omhandlet i bokstav (a-c) over bør det søkes innhentet informasjon fra relevante myndigheter og andre kilder i angjeldende land.*

I tilfeller hvor det ikke eller bare delvis foreligger personkontrollopplysninger som nevnt i første ledd, skal klareringsmyndigheten likevel foreta en individuell personkontroll basert på en konkret helhetsvurdering av om personen er sikkerhetsmessig skikket. I vurderingen skal det blant annet legges vekt på

- a) om manglende personhistorikk skyldes kortvarig utenlandsopphold, utdanning i utlandet, tjenestegjøring for den norske stat, tjenestegjøring for humanitære organisasjoner, tjenestegjøring for en mellomstatlig organisasjon eller arbeid for en norsk virksomhet.*
- b) om manglende personhistorikk skyldes opphold i utlandet som følge av at ektefelle, samboer eller partner har tjenestegjort for den norske stat, humanitære organisasjoner, mellomstatlig organisasjon eller arbeidet for en norsk virksomhet.*

c) *om manglende personhistorikk skyldes andre forhold av liten betydning for om personen er sikkerhetsmessig skikket.*

Manglende personhistorikk skal ikke være til hinder for at sikkerhetsklarering gis dersom det på grunnlag av andre foreliggende opplysninger ikke foreligger rimelig grunn til å tvile på at en person 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.

Med vennlig hilsen



Wegger Strømmen
Utenriksråd