

Notat til Riksrevisjonen

Effektivitet, rettssikkerhet og etterprøvnbarhet i sikkerhetsklareringsordningen

1. Formål og avgrensning

Dette notatet er skrevet for å kunne leveres til Riksrevisjonen sammen med heftet «Sikkerhetsparadokset». Formålet er å peke på revisjonsrelevante risikoer i sikkerhetsklareringsforvaltningen – med særlig vekt på spenningen mellom effektiv ressursbruk og den enkeltes rettssikkerhet – og foreslå konkrete, kontrollerbare revisjonsspørsmål og informasjonsbehov.

Notatet er ment å være et kort, pedagogisk og forvaltningsrettslig forankret grunnlag for at Riksrevisjonen kan vurdere om (i) styring, organisering og saksflyt er hensiktsmessig og effektiv, (ii) praksis er konsistent og etterprøvnbar, og (iii) om kontrollkjeden samlet gir tilstrekkelig rettssikkerhet.

2. Sammendrag – hovedpåstander som kan undersøkes

- Klareringsordningen håndterer store volum (over 30 000 forespørsler årlig) og forutsetter både kvalitet, rettssikkerhet og effektivitet. Samtidig beskrives ordningen som fragmentert, med manuelle prosesser og begrenset digital støtte, som gir unødvendig lang behandlingstid i en del saker.
- Det kan foreligge revisjonsrelevant rolle- og kontrollrisiko når samme organ (NSM) både er fagmyndighet som fastlegger praksis og klageorgan på klareringsavgjørelser.
- I saker med utenlandstilknytning oppstår særlige flaskehalser og risiko for ulik praksis og mulig diskriminering. Det bør undersøkes hva som skyldes a) strukturelle avhengigheter (informasjon/innhenting), b) risikoforståelse, og c) hva som skyldes intern kapasitet, prioritering og organisering.
- Kunnskapsgrunnlaget (hypoteser) som brukes i vurderinger om utpressing kan være svakt etterprøvbart og lite oppdatert opp mot tilgjengelig empirisk forskning og åpne trusselvurderinger. Dette kan indikere en risiko for overdrevent hypotetiske vurderinger i enkeltsaker.
- Ulikheter i vurderinger mellom klareringsmyndigheter med hensyn til oppsiderisiko, samme familie (far klarert – sønn ikke), og sivilt eller militært formål kan indikere at det foreligger forskjeller i forvaltningskultur som påvirker terskler som påvirke forutsigbarhet.
- Kompetanse- og bemanningsprofil (inkl. bruk av nyutdannede) reiser spørsmål om hvordan fagutvikling, kvalitetssikring og etterprøvnbar metode ivaretas når beslutninger har svært inngripende konsekvenser.

3. Bakgrunn: hvorfor dette er revisjonsrelevant

Utredningen til Forfang om klareringsordningen beskriver at arbeidet preges av «fragmentert organisering og tungvinte prosesser», og at prosessene fra forespørsel til avgjørelse «er manuelle og støttes i liten grad av moderne digitale verktøy», med tilfeller av «uakseptabelt lang tid» – noe EOS-utvalget har påpekt gjentatte ganger.

Rapport fra 2016 om EOS-utvalget understreker samtidig at rettssikkerheten må ivaretas, ettersom tap av eller avslag på sikkerhetsklarering kan få svært alvorlige konsekvenser for den enkelte. I praksis kan dette innebære yrkesforbud for enkelte grupper av ansatte. Videre opplever vi særlig at saker med utenlandstilknytning ofte tar uforholdsmessig lang tid å behandle. De samfunnsmessige kostnadene ved dette er betydelige i et stadig mer mangfoldig Norge.

Ordningen med særskilt oppnevnt advokat har dessuten vært gjenstand for gjentatt kritikk, blant annet fra tidligere leder av EOS-utvalget, nåværende justisminister.

4. Effektivitet versus rettssikkerhet i et «masseforvaltningsregime»

4.1 Mål og måling av effektivitet – uten å undergrave rettssikkerheten

Riksrevisjonen kan undersøke hvordan NSM, FSA og SKM styrer og måler effektivitet, og om måleparametere faktisk fanger både produktivitet og kvalitet. Utredningen til Forfang beskriver at flaskehalsen i komplekse saker ofte forsterkes av kø, prioriteringshendelser og manuelle rutiner (skanning, brevpost, filflyt), samt at kapasitet primært går ut over de komplekse sakene.

Forfang utredningen peker på at lang saksbehandlingstid er et vedvarende tema i EOS-utvalgets omtaler, og at kontroll- og konstitusjonskomiteen har delt vurderingen av at dette kan undergrave tilliten til klareringssystemet. Dette understøtter at det finnes vesentlige kontrollbehov som også kan være revisjonsrelevante.

En praktisk tilnærming er at Riksrevisjonen avgrenser seg til styring, organisering, ressursbruk, digitalisering, internkontroll og måloppnåelse – og at funnene settes inn i en helhetlig forståelse av kontrollkjeden, slik at eventuelle blindsoner (der ingen kontrollorgan reelt kan ettergå systemsvikt) identifiseres.

Et revisjonsnært spørsmål er om styringssystemet (KPI-er, resultatkrav, internkontroll) i tilstrekkelig grad måler:

- Total saksbehandlingstid fordelt på sakstype (inkl. «utenlandstilknytning», negative vedtak, klage).
- Andel tid som skyldes eksterne avhengigheter (innhenting fra andre stater, politi/UDI) versus intern kø.

- Bruk av lov- og praksiskrav som styrker kvalitet: f.eks. når sikkerhetssamtale skal holdes, og hvordan vurderinger dokumenteres.

4.2 Etterprøvbarehet som styringsparameter

Rettsikkerhet i klaringsaker handler i praksis om etterprøvbarehet: at **grunnlag, metode og vurdering kan forstås og kontrolleres i ettertid** – også når deler av grunnlaget er gradert. Bakkes kronikk peker på at det er «generelt vanskelig å få innsyn», at konkrete sikkerhetsfaglige vurderinger i enkeltsaker er unntatt fra innsyn i begrunnelser, og at domstolskontroll dermed kan skje uten innsyn i de konkrete faglige vurderingene.

Riksrevisjonen kan derfor undersøke om det finnes et dokumentert «spor» i saksbehandlingen som gjør at beslutninger kan ettergås (internt og av kontrollorganer), herunder: standardiserte vurderingstema, kvalitetssikringsrutiner, og begrunnelsespraksis som er tilpasset graderingsnivå uten å bli innholdstom.

5. Hypoteser, evidensgrunnlag og utpressing

Kronikken «Sikkerhetsklarering – kort vei fra å ha til å miste», skrevet av en tidligere betrodd medarbeider med 18 års erfaring fra sikkerhetsmyndighetene, viser til åpen forskning og datamateriale fra hundrevis av spionasjesaker, og peker på at bare en liten andel av rekrutterte insider-saker starter med trusler/press, samt at det ifølge store studier ikke er personer tatt for eller dømt for spionasje som startet på bakgrunn av trusler og press siden 1978 – og at nyeste eksempel fra Norge omtales som 1972.

Dette reiser revisjonsrelevante spørsmål om hvilken evidensbase som benyttes veiledere: Hvilke hypoteser legges til grunn? Når er de sist faglig oppdatert? Hvem kvalitets-sikrer dem? Og i hvilken grad samsvarer de med åpne trusselvurderinger og tilgjengelig empirisk kunnskap?

Et konkret kontrollspørsmål kan være om press-hypotesen brukes som et generelt risikopremiss i saker med utenlandstilknytning, uten at sannsynlighet/forekomst og alternative forklaringer vektas eksplisitt og etterprøvbart.

6. Konsistens i praksis: FSA, SKM og ulik skjønnsutøvelse

Forfang utredningen slår fast at SKM og FSA behandler saker etter samme regelverk og at prosessene er tilnærmet like, samtidig som begge er faglig underlagt NSM og bruker de samme saksbehandlingsverktøyene (forvaltet av NSM). Likevel beskrives det i offentlig debatt tilfeller med opplevd ulik praksis og terskler.

Det kan være relevant å undersøke om det foreligger systematiske forskjeller i praksis, for eksempel i omgjøringsrater, bruk av sikkerhetssamtale, terskler for negative vedtak og begrunnelsesstandard.

En slik gjennomgang på tvers bør baseres på sammenligning av utvalg av anonymiserte saksdata, kontrollert for sakstype. FSA og SKM kan vurderes opp mot hverandre for å avdekke eventuelle forskjeller i praksis, samtidig som deres vurderinger analyseres opp mot premissgrunnlag og risikovurderinger fra PST og Etterretningstjenesten. Dette vil kunne belyse om ulikheter skyldes forskjeller i etterretningsmessig input, risikoforståelse (oppsiderisiko vs. nedsiderisiko) eller rettsanvendelse – og om praksis er konsistent og etterprøvbart på tvers av aktørene.

Videre kan det undersøkes om det eksisterer en reell og systematisk kontrollmekanisme i etterkant av fattet vedtak – som vurderer likhet i behandling, ivaretagelse av individets rettigheter, eventuelle skjevheter mellom sammenlignbare saker og **etterlevelse av grunnleggende rettssikkerhetsprinsipper**. En slik kontroll bør ikke være begrenset til formell klagebehandling, men også omfatte kvalitetsgjennomganger og uavhengig evaluering av praksis over tid.

Tilfeller som kan nevnes er;

- a) samme familie der far har høyeste sikkerhetsklarering, mens sønn ikke får klarering ved førstegangstjeneste grunnet fars opphav
- b) der ulike sikkerhetsmyndigheter gjør ulike vurderinger av samme utenlandstilknytning mellom ektefeller, eller
- c) personer får NATO-klarering (etter anke til NSM) men ikke nasjonal klarering.

Like tilfeller kan benyttes for å nærmere undersøke om praksis er faglig konsistent, i tråd med godt forvaltningsskjønn og fundert i et solid kunnskapsgrunnlag. Det forutsetter analyser på tvers av organene.

7. Rolle- og ansvarsavklaringer: NSM som fagmyndighet, systemeier og klageorgan

Utredningen til Forfang beskriver at NSM har en sentral rolle som nasjonal fagmyndighet innen personellsikkerhet, klageorgan, og eier/forvalter av digitale fagsystemer; i tillegg gjennomfører NSM personkontroll, forvalter avtaler med kilder, og skal styre forvaltningspraksis. Det konkluderes med at klareringsmyndighetene har en «sterk avhengighet» til NSM – både faglig og administrativt.

Kronikken til Bakke problematiserer denne kombinasjonen av roller og omtaler det som en rettssikkerhetsmessig svakhet når fagmyndighet og klageinstans sammenfaller.

For Riksrevisjonen kan det være mulig å vurdere internkontroll- og styringsrisiko: Hvordan sikres uavhengig kvalitetssikring og læring når samme aktør både setter normer, forvalter verktøyene og avgjør klager?

8. Utenlandstilknytning: flaskehals, likebehandling og samfunnseffekter

Forfang utredningen viser at utenlandstilknytning ofte påvirker behandlingstid mer enn resultat: I noen tilfeller kan klareringsprosessen ta opp mot et år eller mer, og dette kan påvirke rekruttering og gi insentiver til å velge andre kandidater dersom man antar at klareringsprosessen blir svært lang og mer risikoutsatt.

Utredningen beskriver også konkrete mekanismer: personkontroll i utlandet skjer i stater Norge har samarbeid med (33 stater omtalt), typisk 1–2 måneder, men kan ta opp til et halvt år; i land uten samarbeid må den som skal klareres ofte selv skaffe dokumentasjon. Slike strukturelle forhold bør skilles fra intern kapasitet og kø fordi få ansatte jobber med de antatt mest kompliserte sakene.

Riksrevisjonen kan undersøke om praksis for utenlandstilknytning er forholdsmessig, konsistent og etterprøvable, bl.a. i saker om dobbelt statsborgerskap (frivillig/ufrivillig), langvarig bosted i Norge, eller opphold/arbeid i utlandet de siste ti årene. Et revisjonsnært mål er å avdekke om det finnes kriterier for når slike forhold skal gi økt risiko, og hvordan de dokumenteres og kvalitetssikres.

9. Kompetanse, fagutvikling og kvalitetssikring

Fagfeltet beskrives som presset av økende kompleksitet, avhengigheter og behov for modernisering, og peker på at klareringsmyndighetene har begrensede muligheter til å utvikle sitt eget arbeid i dagens organisering. Når fagutvikling i førsteinstans er «så godt som fraværende», øker risikoen for at praksis blir personavhengig, lite standardisert og vanskelig å ettergå (Forfang, 2025).

Det faktum at klareringsmyndighetens praksis knyttet til vilkår for sikkerhetsklareringer ble endret innenfor 2 uker etter at Det juridiske fakultet, UiO, gjennomførte et seminar om sikkerhetsklareringer. Foredragsholdere var blant annet juristen Carsten Rapp og leder for personellsikkerhet i NSM. At det kommer en betydelig praksisendring/prosedyreendring innenfor 2 uker etter seminaret, viser med alle tydelighet at det ikke er struktur og systematikk knyttet til fagutvikling og kvalitetssikring av metodikk og praksis.

Det bør derfor undersøkes hvordan kompetanse sikres i praksis: **opplæringsløp, mentorordninger, faglige kvalitetskriterier, og hvordan nye saksbehandlere (inkludert nyutdannede) gis rammer for å gjøre vurderinger av svært inngripende karakter.** Dette er ikke bare et spørsmål om kapasitet, men også om utvikling av kompetanse over tid, tilføring av nye oppgaver og utvikling av metode.

10. Kontrollhierarkiet: Riksrevisjonen, EOS-utvalget og blindsoner

Evalueringsutvalget for Stortingets kontrollutvalg for etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjeneste (EOS-utvalget) vurderte det som **tvilsomt om det samlede kontrollsystemet med EOS-tjenestenes virksomhet tilfredsstillende kravene i Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK) artikkel 13 om tilgang til effektivt rettsmiddel** (Dokument 16, 2015–2016, s. 11). Utvalget foreslo derfor at sikkerhetsklareringssaker tas ut av EOS-utvalgets kontrollområde. På grunn av EOS-utvalgets store arbeidsmengde, ble det foreslått at klareringssaker heller skulle bli kontrollert av andre organer. Utvalget hevdet at utviklingen har svekket personellsikkerhetstjenestens preg av å være en EOS-tjeneste, kombinert med etablerte alternative rettssikkerhetsmekanismer som ivaretar den enkeltes rettigheter (Dokument 16, 2015–2016, s. 11).

I den rapporten understreket utvalget at bevaring av EOS-utvalgets kontrollomfang og intensitet tilsa økt kapasitet, gitt utfordringer som kan påvirke hele kontrollmodellen (Dokument 16, 2015–2016, s. 44). Særskilt advokatordningen ved manglende innsyn eller begrunnelse er gjentatte ganger kritisert, blant annet av tidligere EOS-leder Astri Aas-Hansen, men utvalget bemerker at utviklingen har svekket tjenestens EOS-preg og at andre mekanismer veier opp for unntak fra alminnelige saksbehandlingsregler (Dokument 16, 2015–2016, s. 131).

I sin vurdering konkluderte utvalget at EOS-utvalgets kapasitetsutfordringer ikke kunne løses kun gjennom øvrige forslag i rapporten. En vesentlig avgrensning av kontrollområdet er nødvendig for forsvarlig kontroll av områder med størst behov. Utvalget påpekte at antall sikkerhetsklareringssaker, samt sakenes omfang og kompleksitet, trolig ville øke fremover på grunn av samfunnsmessig og teknologisk utvikling. Selv en reduksjon i antall klareringsmyndigheter vil ikke veie opp for dette, og klareringssaker ville kreve enda mer kapasitet dersom de forble i EOS-utvalgets mandat (Dokument 16, 2015–2016, s. 133).

Dette reiser revisjonsrelevante spørsmål om hvordan kontrollhierarkiet samlet sett ivaretar rettssikkerhet, effektivitet og parlamentarisk kontroll, samt om det foreligger strukturelle 'blindsoner' dersom sikkerhetsklarering faller utenfor et tydelig og ressursmessig robust kontrollregime.

11. Forslag til revisjonsspørsmål og databehov

11.1 Forslag til hovedspørsmål

- Er klareringsordningen organisert og styrt slik at saksbehandlingstid og ressursbruk er effektiv, uten at krav til kvalitet, likebehandling og rettssikkerhet svekkes?
- I hvilken grad er vurderingsmetodikk, hypoteser og faglige premisser (særlig knyttet til hypoteser om utpressing) dokumentert, oppdatert og etterprøvbare?
- Foreligger det systematiske forskjeller i praksis mellom FSA og SKM ved anvendelsen av samme regelverk, og i hvilken grad samsvarer deres vurderinger med premissgrunnlag og risikovurderinger fra PST og Etterretningstjenesten? Dersom det foreligger forskjeller,

skyldes disse ulike etterretningsmessige input, risikoforståelse eller rettsanvendelse – og er praksis dokumentert og etterprøvbare på en måte som sikrer rettsenhet?

- Hvordan påvirker utenlandstilknytning saksflyt, behandlingstid og utfall – og hva skyldes strukturelle avhengigheter versus intern kapasitet/kø?
- Tap av klarering ved helseutfordringer – NSMs graderte «Håndbok for helserelaterte forhold» er ikke tilgjengelig for ansatte eller deres advokater, selv om den bygger på åpent tilgjengelig medisinsk kunnskap. Dette svekker forutsigbarheten for hvilke forhold som er varslingspliktige.
- Varslingsplikt ved autorisasjon - Forslaget innebærer at mange ansatte underlegges et autorisasjonsregime der vurderinger av helse, diagnoser, utenlandstilknytning og private forhold gjøres uten at avgjørelsene er forvaltningsvedtak eller kan påklages. Dette uthuler stillingsvernet og innfører varslingsplikt uten tilsvarende rettssikkerhetsgarantier som ved sikkerhetsklarering.
- Personalpolitisk virkemiddel - Tap av klarering eller autorisasjon kan i praksis fungere som et personalpolitisk verktøy – også overfor uønskede ansatte eller varslere. Når beslutningene ikke kan etterprøves fullt ut og konsekvensen ofte er umiddelbar utestengelse fra stilling, oppstår en betydelig maktubalanse. Dette svekker varslervernet og skaper en nedkjølende effekt i virksomheter som er avhengige av åpenhet og tillit. Dette være seg både i statlig- og privat sektor.
- Hvordan er kontroll- og klagearkitekturen innrettet, og gir den samlet sett effektiv kontroll og reelt rettsmiddel – inkludert i saker med graderte opplysninger?
- Er antallet personer som skal ha sikkerhetsklarering riktig? Har det gått inflasjon i sikkerhetsklareringer? Har vi en overklassifisering og overklarering?

11.2 Foreslåtte informasjonsuttak (anonymisert)

- Saksflytdata per steg (mottak → personkontroll bestilt/mottatt → eventuell ekstra innhenting → sikkerhetssamtale → vedtak → klage → klageavgjørelse), fordelt på sakstype og myndighet (FSA/SKM).
- Restanser/kødata og prioriteringshendelser (inkl. hendelser som midlertidig nedprioriterer andre saker).
- Andel saker med utenlandstilknytning, tidsbruk per innhentingskilde (politi/UDI/utland), og andel tid i intern kø.
- Kvalitetssikrings- og opplæringsdokumenter: vurderingstema, håndbøker/veiledere, endringslogg, faglige oppdateringsrutiner, samt hvordan «hypoteser» dokumenteres og revideres.
- Statistikk over omgjøring, klageutfall og eventuelle mønstre i begrunnelser (kategorisert).

12. Avslutning

Kombinasjonen av økt behov for klareringer, fragmentert organisering, manuelle prosesser og et kontrollregime med begrenset innsyn kan innebære en risiko for systemsvikt, rettssikkerhetsutfordringer og redusert nasjonal sikkerhet. Både for nasjonen og enkeltindividet kan dette være av vesentlig betydning.

Utredningen til Forfang anbefaler strukturendringer og et digitalt løft, samtidig som offentlig debatt peker på svak etterprøvnbarhet i begrunnelser og på at faglige premisser kan være utilstrekkelig oppdaterte.

Vi anmoder Riksrevisjonen om å vurdere en revisjon som belyser styring, ressursbruk, digitalisering, internkontroll og etterprøvnbarhet. En slik revisjon vil gi Stortinget og samfunnet et bedre grunnlag for å vurdere om klareringsordningen faktisk fungerer effektivt og i tråd med rettssikkerhetskrav, og således bygger opp under nasjonal sikkerhet.

Det er selvsagt Riksrevisjonen som avgjør om og hvordan en slik problemstilling eventuelt bør undersøkes. Dette notatet er ment som et innspill til mulige revisjonsperspektiver, fremsatt i respekt for Riksrevisjonens uavhengige rolle og vurderingskompetanse. Vår intensjon er ikke å fremme forventninger om bestemte konklusjoner, men å bidra til en kunnskapsbasert samtale om hvordan klareringsordningen kan videreutvikles til beste for samfunnets sikkerhet, borgernes rettssikkerhet og tilliten til forvaltningen.