



DET KONGELIGE
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT

Prop. 76 L

(2025–2026)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i sikkerhetsloven
(organisering av klareringsmyndigheten)

Innhold

1	Proposisjonens hovedinnhold	5	3.5.1	Uttalelser om et felles klareringsdirektorat	12
2	Bakgrunn	5	3.5.2	Uttalelser om forslag til endringer i sikkerhetsloven § 8-16 første ledd første punktum.....	15
2.1	Behovet for endringer i sikkerhetsloven	5	3.5.3	Uttalelser om forslaget om å oppheve § 8-16 første ledd andre punktum om at etterretnings- og sikkerhetstjenesten klarer sitt eget personell.....	16
2.2	Høringen	5	3.6	Departementets vurdering	17
3	Organisering av klareringsmyndigheten	8	4	Økonomiske og administrative konsekvenser	18
3.1	Utviklingstrekk	8	5	Merknader til lovforslaget	18
3.2	NATO-krav og klarering i andre land	10		Forslag til lov om endringer i sikkerhetsloven (organisering av klareringsmyndigheten)	20
3.2.1	NATO-regulering	10			
3.2.2	Klarering i andre land	10			
3.3	Gjeldende rett	11			
3.3.1	Personellsikkerhet – virkeområde.....	11			
3.3.2	Sikkerhetsloven § 8-16.....	11			
3.4	Forslaget i høringsnotatet	12			
3.5	Høringsinstansenes syn	12			

Prop. 76 L

(2025–2026)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i sikkerhetsloven (organisering av klareringsmyndigheten)

*Tilråding fra Justis- og beredskapsdepartementet 27. mars 2026,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Støre)*

1 Proposisjonens hovedinnhold

Justis- og beredskapsdepartementet fremmer i denne proposisjonen forslag om endringer i sikkerhetsloven § 8-16. Bestemmelsen regulerer blant annet Kongens utpeking av klareringsmyndigheter, herunder én for forsvarssektoren og én for sivile sektorer. Formålet med forslaget er å legge til rette for opprettelsen av et felles sivil-militært direktorat for klareringssaker og å sikre en mer fleksibel regulering av klareringsmyndighetene på lovs nivå.

2 Bakgrunn

2.1 Behovet for endringer i sikkerhetsloven

Forslaget har sin bakgrunn i Totalberedskapsmeldingen hvor det fremgår at regjeringen vil iverksette et arbeid for å modernisere klareringsinstituttet til et system rustet for fremtiden, Meld. St. 9 (2024–2025) pkt. 7.3. Som et grunnlag for dette arbeidet ønsker regjeringen å etablere et felles klareringsdirektorat for sivil og militær sektor, administrativt knyttet til Justis- og beredskapsdepartementet. Det legges opp til at det felles sivil-militære klareringsdirektoratet blir det sentrale statlige fagmiljøet for klarering av personell

og derved en avgjørende tjenesteleverandør til totalforsvaret. Ved å samle de to største klareringsmyndighetene i Norge kan myndighetene legge grunnlaget for en hensiktsmessig organisering av oppgaver og ansvar når det gjelder klarering av personell. Endring i organisering er et nødvendig steg på veien mot et mer fremtidsrettet, sikkert og effektivt klareringsinstitutt – et klareringsløft. Andre viktige forutsetninger for et klareringsløft er økt digitalisering i saksbehandlingen og ytterligere regelverksutvikling.

2.2 Høringen

Justis- og beredskapsdepartementet sendte et forslag om endringer i sikkerhetsloven § 8-16 og klareringsforskriften § 1 på alminnelig høring 23. januar 2026. Høringsfristen var 20. februar 2026. Høringsnotatet ble sendt til følgende instanser:

Departementene

Advokatnemnda
Advokattilsynet
Arbeids- og velferdsetaten
Arkivverket
Brønnøysundregistrene
Datatilsynet
Departementenes sikkerhets- og
serviceorganisasjon

Digitaliseringsdirektoratet	Sjøfartsdirektoratet
Direktoratet for arbeidstilsynet	Sokkeldirektoratet
Direktoratet for byggkvalitet	Språkrådet
Direktoratet for e-helse	STAMI – Statens arbeidsmiljøinstitutt
Direktoratet for forvaltning og økonomistyring	Statens helsetilsyn
Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse	Statens jernbanetilsyn
Direktoratet for medisinske produkter	Statens kartverk
Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap	Statens sivilrettsforvaltning
Direktoratet for strålevern og atomsikkerhet	Statens vegvesen
Diskrimineringsnemnda	Statistisk sentralbyrå
Domstoladministrasjonen	Statsbygg
Etterretningstjenesten	Statsforvalterne
Finanstilsynet	Sysseimesteren på Svalbard
Fiskeridirektoratet	Teknologirådet
Forsvarets forskningsinstitutt	Tilsynsutvalget for dommere
Forsvarsbygg	Tolletaten
Forsvarsmateriell	Utlendingsdirektoratet
Forsvarsstaben	Utlendingsnemnda
Havforskningsinstituttet	
Havindustritilsynet	Lagmannsrettene
Helsedirektoratet	Norges Høyesterett
Hovedredningssentralen	Tingrettene
Innstillingsrådet for dommere	
Integrerings- og mangfoldsdirektoratet	EOS-utvalget
Jernbanedirektoratet	Riksrevisjonen
Kartverket	Sametinget
Klagenemndssekretariatet	Sivilombudet
Kriminalomsorgsdirektoratet	
KRIPOS	Handelshøyskolen BI
Kystverket	Nord universitetet
Landinfo	Norges miljø- og biovitenskapelige universitet (NBMU)
Likestillings- og diskrimineringsombudet	Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet (NTNU)
Luftfartstilsynet	Oslo Metropolitan University – Storbyuniversitetet
Mattilsynet	Statlige høyskoler
Medietilsynet	Universitetet i Agder
Nasjonal kommunikasjonsmyndighet	Universitetet i Bergen
Nasjonal sikkerhetsmyndighet	Universitetet i Oslo
Norges forskingsråd	Universitetet i Stavanger
Norges institusjon for menneskerettigheter	Universitetet i Sørøst-Norge
Norges vassdrags- og energidirektorat	Universitetet i Tromsø
Norsk akkreditering	
Norsk Polarinstitutt	
Norsk Romsenter	Fylkeskommunene
Norsk Utenrikspolitisk Institutt (NUPI)	Kommunene
Politidirektoratet	Longyearbyen lokalstyre
Politiets sikkerhetstjeneste	
Regelrådet	Ambita AS
Regjeringsadvokaten	Avinor
Riksadvokaten	Bane Nor SF
Riksantikvaren	Enova SF
Rådet for bygg- og anleggsberedskap	Gassnova SF
Rådet for drivstoffberedskap	Helse Midt-Norge RHF
Rådet for matvareberedskap	Helse Nord RHF
Rådet for taushetsplikt og forskning	Helse Sør-Øst RHF
Sivil klareringsmyndighet	

Helse Vest RHF	Industri Energi & Forbundet for ledelse og teknikk
Helsetjenestens driftsorganisasjon for nødnett HF	Institutt for fredsforskning (PRIO)
Norges Bank	Institutt for journalistikk
Norsk Helsenett	Juristforbundet
Norsk rikskringkasting (NRK)	Kommune-CSIRT
Siva SF	Kongsberg Satellite Service (KSAT)
Statkraft	Kongsberggruppen
Statnett SF	KPMG Norge
Statskog SF	Kraft-CERT
Abelia	Krigsskoleutdannede offiserers landsforening
Advokatforeningen	Kriminalomsorgens yrkesforbund
Akademikerforbundet	KS – Kommunesektorens organisasjon
Akademikerne	Kvinnens frivillige beredskap
Andøya Space Center	Landsorganisasjonen i Norge (LO)
Arbeiderbevegelsens Arbeidsgiverforening	Legemiddelindustrien
Arbeidsgiverforeningen Spekter	Lyse
Atea	Maskinentreprenørenes Forbund
Austin Powder Norge AS	Mediebedriftenes Landsforening
BDO Norge	Mnemonic
Befalets fellesorganisasjon	Nammo
Bertel O. Steen Defence & Security AS	Naturviterne
Borregaard Industries Ltd	Negotia
Byggenæringens landsforening	NETS
Chemring Nobel AS	NHO Elektro
Christian Michelsens Institutt	Nordic Financial CERT
Cicero	Norges Forsvarsforening
Civita	Norges Ingeniør- og Teknologorganisasjon (NITO)
Delta	Norges Politilederlag
Den norske Helsingforskomité	Norges offisers- og spesialistforbund
Den norske legeforening	Norges Rederiforbund
Det norske maskinistforbund	Norges Sivilforsvarsforbund
Entreprenørforeningen- Bygg og Anlegg	NORSAR
Equinor	Norsk Arbeidsmandsforbund
Fagforbundet	Norsk Fengsels- og Friomsorgsforbund
Fellesforbundet	Norsk Flygelederforening
Finans Norge	Norsk flygerforbund
Finansforbundet	Norsk forening for elektro og automatisering
Folk og Forsvar	Norsk Hydro ASA
Forcit Norway	Norsk Industri
Fornybar Norge	Norsk Informasjonssikkerhetsforum
Forskerforbundet	Norsk institutt for naturforskning
Forsvars- og sikkerhetsindustriens forening	Norsk jernbaneforbund
Forum for informasjonssikkerhet i kraftforsyningen	Norsk Journalistlag
Franzefoss Minerals AS	Norsk landbrukssamvirke
Fridtjof Nansens Institutt	Norsk Nærings- og Nytelsesmiddelarbeiderforbund
Gassco	Norsk Presseforbund
Gasnor	Norsk Redaktørforening
GlobalConnect	Norsk Reservistforbund
Hafslund	Norsk Sjøoffisersforbund
Helse CERT	Norsk Tjenestemannslag
Hovedorganisasjonen Virke	Norsk tollforbund
Ice Communication Norge AS	Norsk TotalforsvarsForum
IKT-Norge	

Norsk vann BA
 Norske Havner
 Nye veier AS
 Næringslivets hovedorganisasjon
 Næringslivets sikkerhetsorganisasjon
 Næringslivets Sikkerhetsråd
 Offshore Norge
 Parat
 Politiets Fellesforbund
 Politijuristene
 Rettspolitisk forening
 Safetec
 Samfunnsviterne
 Samfunnsøkonomene
 Sintef
 SMB Norge
 Sopra Steria
 Tankesmien Agenda
 Tekna
 Telenor
 Telia Norge AS
 TV2
 UioCERT
 Unio
 Wilhelmsen Maritime Logistics
 Yara international ASA
 Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund

Følgende høringsinstanser hadde merknader til forslaget:

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon
 Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap
 Etterretningstjenesten
 Forsvaret (via Forsvarsdepartementet)
 Nasjonal sikkerhetsmyndighet
 Norges vassdrags- og energidirektorat
 Politidirektoratet
 Politiets sikkerhetstjeneste
 Riksantikvaren
 Sivil klareringsmyndighet
 Sjøfartsdirektoratet
 Statens vegvesen
 Tolletaten

Avinor Flysikring AS
 Statnett

Abelia
 Akademikerne, NTL, Parat og UNIO i Utenriksdepartementet
 Ansatte i politiet med klareringsutfordringer
 Befalets Fellesorganisasjon
 Borregaard AS

Chemring Nobel AS
 Den norske legeforening
 Forskerforbundet
 Forsvars- og sikkerhetsindustriens forening
 Juristforbundet
 Krigsskoleutdannede offiserers landsforening
 Norges offiserers- og spesialistforbund (NOF)
 Norsk Flygelederforening
 Norsk Tjenestemannslag
 Norsk Tollerforbund
 Næringslivets Sikkerhetsråd
 Offshore Norge
 Parat
 Politiets Fellesforbund
 Samfunnsviterne
 Tekna
 Tillitsvalgtordningen i Forsvaret
 Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund – Stat

Departementet mottok også høringssvar fra to privatpersoner.

Følgende høringsinstanser meldte at de ikke hadde merknader til høringsforslaget eller at de ikke avgir høringssvar:

Forsvarsdepartementet

Digitaliseringsdirektoratet
 Diskrimineringsnemnda
 Domstolsadministrasjonen
 Fiskeridirektoratet
 Havforskningsinstituttet
 Norsk akkreditering
 STAMI – Statens arbeidsmiljøinstitutt
 Statistisk sentralbyrå
 Tilsynsutvalget for dommere

Borgarting lagmannsrett
 Norges Høyesterett

Helse Midt-Norge RHF

3 Organisering av klareringsmyndigheten

3.1 Utviklingstrekk

Organiseringen av klareringsmyndighetene i Norge har vært i utvikling over tid. Fra sommeren 1947 kunne militære myndigheter anmode Politiets overvåkningstjeneste om sikkerhetsundersøkelser av militært personell, jf. Ot.prp. nr. 49 (1996–97) *Om lov om forebyggende sikkerhets-*

tjeneste (sikkerhetsloven) kap. 9.3 på side 46 flg. Sikkerhetsundersøkelser ble utført i begrenset omfang frem til 10. juni 1949, da det i kongelig resolusjon ble fastslått bestemmelser som påla militære ledere ansvaret for sikkerheten i militære områder. Ved kongelig resolusjon 26. juni 1953 ble det fastsatt instruks for beskyttelse av dokumenter som måtte beskyttes av sikkerheshensyn. Instruksen stilte krav om sikkerhetsundersøkelse av militært personell som skulle behandle dokumentene. I 1962 ble instruksen gjort gjeldende for hele statsforvaltningen. Selve prosessen rundt personkontroll og klarering var regulert i egne direktiver for henholdsvis Forsvaret og den sivile forvaltning, se Ot.prp. nr. 49 (1996–97) *Om lov om forebyggende sikkerhetstjeneste (sikkerhetsloven)* kap. 9.3 på side 46 flg.

Ved tidligere sikkerhetslov av 1998 § 23 første ledd ble det slått fast at hvert enkelt departement var klareringsmyndighet for personell innenfor sitt myndighetsområde. Myndigheten kunne i «særlige tilfeller» delegeres til underliggende virksomheter som hadde stort klareringsbehov. Delegeringsadgangen ble brukt i stor utstrekning, og i 2005 var det drøyt 60 klareringsmyndigheter i Norge, jf. Ot.prp. nr. 59 (2004–2005) *Om lov om endringer i lov 20. mars 1998 nr. 10 om forebyggende sikkerhetstjeneste (sikkerhetsloven)* kap. 7 på side 25 flg.

Forsvarsdepartementet nedsatte 18. september 2003 en arbeidsgruppe som skulle se på personellsikkerhetsreglene og ivaretagelsen av rettsikkerheten i sikkerhetsloven av 1998. Arbeidsgruppens rapport ble lagt til grunn for revisjon av daværende sikkerhetslov. I forarbeidene til endringene i sikkerhetsloven i 2004–2005, ble organiseringen av klareringsmyndighetene vurdert, se Ot.prp. nr. 59 (2004–2005) *Om lov om endringer i lov 20. mars 1998 nr. 10 om forebyggende sikkerhetstjeneste (sikkerhetsloven)* kap. 7 på side 25 flg. Der fremgår det at arbeidsgruppen mente at det var behov for å endre organisasjonsstrukturen for å ivareta tilstrekkelig rettsikkerhet. Gruppen gjennomgikk saker fra flere klareringsmyndigheter og fant at både saksbehandlingen og resultatene var ulike, til tross for at klareringsmyndighetene hadde et felles regelverk og felles kontrollorgan. Arbeidsgruppen presenterte tre ulike modeller for organisering av klareringsmyndigheten. De tre modellene var:

1. «Desentralisert modell med utgangspunkt i gjeldende tryggleikslov § 23
2. To klareringsstyringsmakter; ei for sivil sektor og ei for militær sektor.
3. Ei felles klareringsstyringsmakt»

I lovens forarbeider, under punktet om departementets vurderinger, fremgår det at Forsvarsdepartementet var enig med arbeidsgruppen i at antallet klareringsmyndigheter burde reduseres, og at den daværende situasjonen var uheldig, omtalt i Ot.prp. nr. 59 (2004–2005) *Om lov om endringer i lov 20. mars 1998 nr. 10 om forebyggende sikkerhetstjeneste (sikkerhetsloven)* kap. 7 på side 29 flg. Det fremgår samme sted at departementet vurderte at forslaget om å ha én klareringsmyndighet ville gi de største synergieffektene, både av hensyn til samlet ressursbruk og samling av kompetanse. Departementet var imidlertid skeptisk til å samle all klareringsmyndighet i en virksomhet. Det skyldtes blant annet at det ville bli utfordrende å etablere et klageorgan med tilstrekkelig kompetanse på området. Kontrollarbeidet til EOS-utvalget ble også trukket frem. Forsvarsdepartementet vurderte at alternativet med én klareringsmyndighet for forsvarssektoren, og én for sivile sektorer, var alternativet som harmonerte best med ansvarsfordelingen for den forebyggende sikkerhetstjenesten. I forarbeidene til lovendringene kapittel 7.4 fremgår det at departementet likevel valgte å videreføre den daværende ordningen med klareringsmyndighet hos departementene ettersom det kunne være etterlevelsen av regelverket som var utfordringen, snarere enn bestemmelsen som sådan, jf. Ot.prp. nr. 59 (2004–2005) *Om lov om endringer i lov 20. mars 1998 nr. 10 om forebyggende sikkerhetstjeneste (sikkerhetsloven)* kap. 7.4 på side 29 flg.

Gjennom revisjon av sikkerhetsloven fra 1998, lov 12. august 2016 nr. 78 om endringer i sikkerhetsloven (reduksjon av antall klareringsmyndigheter mv.), ble § 23 første ledd opphevet med virkning fra 1. januar 2017, og bestemmelsen ble tilføyd et nytt annet ledd:

«Kongen utpeker en klareringsmyndighet for forsvarssektoren og en for den sivile sektoren. Kongen kan utpeke andre klareringsmyndigheter når særlige grunner taler for det. Etterretnings- og sikkerhetstjenestene klarer eget personell.»

I forarbeidene fremgikk det at departementets føringer om innstramming i delegasjonspraksisen hadde hatt begrenset virkning og at antallet klareringsmyndigheter ikke hadde blitt vesentlig redusert etter revisjonen i 2006, se Prop. 97 L (2015–2016) *Endringer i sikkerhetsloven (reduksjon av antall klareringsmyndigheter mv.)* kap. 9 side 40 flg. Ved å etablere én klareringsmyndighet for sivile sektorer, ville antallet klareringsmyndig-

heter på sivil side reduseres fra 26 til én. Ordningen med én klareringsmyndighet for forsvarssektoren og én for sivile sektorer ble videreført i gjeldende sikkerhetslov § 8-16. Klareringsmyndighetene er i dag henholdsvis Forsvarets sikkerhetsavdeling (FSA) og Sivil klareringsmyndighet (SKM).

Kort tid etter at gjeldende sikkerhetslov trådte i kraft i 2019, ble ansvaret for forvaltningen av sikkerhetsloven og det administrative ansvaret for Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM) overført fra Forsvarsdepartementet til Justis- og beredskapsdepartementet. NSM ivaretar utøvende funksjoner for det forebyggende sikkerhetsarbeidet.

3.2 NATO-krav og klarering i andre land

3.2.1 NATO-regulering

Når det gjelder gjennomføring av bakgrunnsjekk/personkontroll, stiller NATO krav om at dette skal utføres av en nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSA) eller «other competent security authority» (AC/35-D/2000-REV8, 2020). Utover at det skal være en myndighet med sikkerhetsansvar, legger NATOs regelverk ikke føringer for hvilke myndigheter som kan utstede sikkerhetsklareringer. Derimot stiller NATO en rekke minimumskrav til hvilke momenter som skal tillegges vekt når det vurderes om en klarering skal gis.

3.2.2 Klarering i andre land

I *Sverige* har sikkerhetspolitiet (SÄPO) ansvaret for å gjennomføre registerkontroller. Når det gjelder selve vurderingen av om klarering skal gis («säkerhetsprövning»), er det i utgangspunktet den virksomheten som ansetter en person som har ansvaret for å ta en beslutning. Det vil si at klareringen gis som en stillingsklarering i motsetning til en allmenngyldig klarering. Hvis en virksomhet er underlagt en nasjonal myndighet, er det denne myndigheten som tar beslutning om klarering. Klarering innenfor luftfarten avgjøres for eksempel av Transportstyrelsen. Avgjørelsene er ikke enkeltvedtak i forvaltningsrettslig forstand, og det er heller ingen klagerett.

Den svenske regjeringen ga 27. november 2025 et oppdrag om utredning av lovendringer i sikkerhetsloven for en ny ordning for personell-sikkerhet. Bakgrunnen er særlig den forverrede sikkerhetspolitiske situasjonen og Sveriges NATO-medlemskap. I utredningen skal det blant annet tas stilling til om det bør innføres et klare-

ringssystem i Sverige, og i så fall hvordan systemet skal utformes og hvilken eller hvilke myndigheter som skal treffe avgjørelser om klarering. Fristen for utredningen er 8. juni 2027.

I *Finland* gjennomføres en sikkerhetsutredning, inkludert registerkontroll, av sikkerhetspolitiet etter søknad fra virksomheten som trenger klarering av en person. Resultatet av utredningen meddeles virksomheten som har søkt. Utredningen kan ikke inneholde myndighetens vurderinger av en persons sikkerhetsmessige skikkethet. Det er den enkelte virksomhet som fatter beslutning om klarering. Eventuell klage prøves av forvaltningsdomstolen, Statens offentliga utredningar, SOU 2024:88 *Säkerhetsprövningar – nya regler*, side 121–125.

I *Danmark* reguleres personellsikkerhet i «Sikkerhedscirkulæret» fra 2014. Det er den enkelte statlige myndighet som sikkerhetsklarerer egne ansatte og ansatte i private virksomheter som arbeider for den statlige myndigheten. Klareningen gjelder kun for personenes arbeid for vedkommende myndighet. En sikkerhetsutredning gjennomføres av Politiets etterretningstjeneste (PET) som grunnlag for myndighetens sikkerhetsklarering. Klage over avgjørelsen om sikkerhetsklarering behandles etter vanlige forvaltningsrettslige prinsipper, Statens offentliga utredningar, SOU 2024:88, *Säkerhetsprövningar – nya regler*, side 126–128.

I *Storbritannia* er det Cabinet Office (sml. Statsministerens kontor) som er ansvarlig for sikkerhetsklareringer, fra saksbehandling til policy-utvikling. Oppgaven utføres av United Kingdom Security Vetting (UKSV) som er organisert i Cabinet Office. UKSV ble opprettet i 2017 som et resultat av sammenslåing av daværende funksjoner i «Foreign & Commonwealth Office» og Forsvarsdepartementet. UKSV var underlagt Forsvarsdepartementet frem til april 2020. Da ble UKSV overført til Cabinet Office på grunn av dårlig måloppnåelse, inkludert for lang saksbehandlingstid. Siden 2022 har UKSV også utført akkrediteringer basert på nye krav for de som jobber innen luftfart.

I *Storbritannia* har det vært flere forsøk på å forbedre og modernisere klareringssystemet siden 2017, blant annet gjennom moderniseringsplanen «the Vetting Transformation Plan» fra 2020. Målet med moderniseringsplanen var å gjennomgå systemet helhetlig. I følge var rapport fra 2023 utført av National Audit Office (NAO) har ikke situasjonen blitt bedre. Den første anbefalingen i rapporten er at Cabinet Office bør anerkjenne viktigheten av å modernisere prosessen

med sikkerhetsklareringer og arbeide raskt for å utforme en gjennomføringsplan med konkrete milepæler. Øvrige anbefalinger er blant annet knyttet til organisasjonsstruktur, faktisk ressurstildeling og behovet for resiliens hos UKSV, National Audit Office (NAO), Report – *Investigation into the performance of UK Security Vetting* – Cabinet Office, 18 January 2023.

Klareringer i Storbritannia er ikke allmenngyldige, men knyttet til arbeidsgiver og stilling. For å få overført klarering til ny virksomhet eller stilling, må det søkes om godkjenning.

3.3 Gjeldende rett

3.3.1 Personellsikkerhet – virkeområde

Sikkerhetsloven kapittel 8 handler om personellsikkerhet, inkludert sikkerhetsklarering, adgangsklarering og autorisasjon. Reglene om personellsikkerhet har som formål å sikre at personer ikke gis tilgang til gradert informasjon, skjermingsverdige objekter eller infrastruktur dersom denne tilgangen vil kunne utgjøre en uakseptabel sikkerhetsrisiko. Sikkerhetsloven, inkludert kapittel 8, gjelder som hovedregel for statlige, fylkeskommunale og kommunale organer, jf. sikkerhetsloven § 1-2 første ledd. Tilsvarende gjelder loven for leverandører til sikkerhetsgraderte anskaffelser etter andre ledd i samme bestemmelse. Videre gjelder sikkerhetsloven for virksomheter som et departement, og i visse tilfeller sikkerhetsmyndigheten, har fattet vedtak om, jf. § 1-3 første og femte ledd. Det slås fast i sikkerhetsloven § 1-4 første ledd at loven gjelder for Stortinget og Stortingets organer så langt Stortinget bestemmer det. Dette er nærmere regulert i Bestemmelser om sikkerhetslovens anvendelse for Stortingets administrasjon (19. desember 2018 nr. 2151). Det fremgår av § 5 at Stortingets administrasjon er klareringsmyndighet for Stortinget og at Stortingets presidentskap er klagemyndighet for vedtak truffet av Stortingets administrasjon. I riksrevisjonsloven (13. desember 2024 nr. 77) § 7-2 femte ledd er det fastsatt at Stortingets administrasjon er klareringsmyndighet for riksrevisorene og at Stortingets presidentskap er klagemyndighet for avgjørelser truffet av Stortingets administrasjon. I sjette ledd er det fastsatt at Riksrevisjonen er klareringsmyndighet for ansatte og andre som utfører oppgaver for Riksrevisjonen og at Riksrevisjonens kollegium er klagemyndighet for avgjørelser truffet av administrasjonen. Videre gjelder ikke bestemmelsene gitt i og i medhold av kapittel 8 for stortingsrepresentanter, regjeringens medlem-

mer og dommere i Høyesterett, jf. sikkerhetsloven § 1-4 andre ledd. Sikkerhetsloven gjelder for domstolene med de særreglene som følger av bestemmelsene om sikkerhetsklarering og autorisasjon i og i medhold av domstolloven og straffeprosessloven. Kongen kan fastsette ytterligere særregler, jf. sikkerhetsloven § 1-4 tredje ledd. I klareringsforskriften kapittel 5 er det gitt særregler om behandling av sikkerhetsgradert informasjon i domstolene, om domstolene som egne klareringsmyndigheter, og om autorisasjonsansvarlige med mer.

Det ligger innenfor Kongens utøvende myndighet å fordele ansvarsområder mellom statsrådene. Dette følger av Grunnloven §§ 3 og 12. Kongen har i utgangspunktet også myndighet til å organisere forvaltningen under departementsnivået. Det er følgelig ikke nødvendig å regulere utpeking eller nærmere organisering av forvaltningsorganer innenfor Kongens myndighet i lovs form slik det er gjort i sikkerhetsloven § 8-16 første og andre ledd.

3.3.2 Sikkerhetsloven § 8-16

Sikkerhetsloven § 8-16 første og andre ledd lyder:

«Kongen utpeker én klareringsmyndighet for forsvarssektoren og én for sivile sektorer. Etterretnings- og sikkerhetstjenestene klarerer sitt eget personell.

Når særlige grunner taler for det, kan Kongen utpeke andre klareringsmyndigheter enn dem som er nevnt i første ledd.»

Det følger av spesialmerknaden til bestemmelsen, Prop. 153 L (2016–2017) *Lov om nasjonal sikkerhet (sikkerhetsloven)*, at bestemmelsen viderefører § 23 andre ledd i sikkerhetsloven av 1998. Andre ledd i § 23 i tidligere sikkerhetslov ble føyet til ved lov 12. august 2016 nr. 78 om endringer i sikkerhetsloven (reduksjon av antall klareringsmyndigheter mv.). Endringen omtales slik i forarbeidene, Prop. 97 L (2015–2016) *Endringer i sikkerhetsloven (reduksjon av antall klareringsmyndigheter mv.)* kap. 13 på side 75:

«Departementet reduserer antall klareringsmyndigheter. Endringen innebærer at dagens første til fjerde ledd endres og får ny utforming i andre ledd.

Av § 23 andre ledd første punktum framgår det at Kongen utpeker to klareringsmyndigheter, en for forsvarssektoren og en for sivil

sektor. Den nærmere organiseringen av klareringsmyndighetene vil bli bestemt av Kongen.

Av *andre ledd andre punktum* framgår det at Kongen kan utpeke andre klareringsmyndigheter når særlige grunner taler for det. Denne bestemmelsen må sees i sammenheng med departementets forslag om å redusere antallet klareringsmyndigheter, og hovedregelen om at det skal være én klareringsmyndighet for forsvarssektoren og én for sivil sektor.

I *andre ledd tredje punktum* foreslår departementet å lovfeste at etterretnings- og sikkerhetstjenestene klarer eget personell. Det betyr at EOS-tjenestene fortsetter å klare sitt eget personell, på grunn av sine særskilte oppgaver.»

3.4 Forslaget i høringsnotatet

Departementet foreslo i høringsnotatet å endre sikkerhetsloven § 8-16 som i dag regulerer en ordning med adskilte klareringsmyndigheter – én for forsvarssektoren og én for sivile sektorer. Forslaget baserte seg på regjeringens ønske om å etablere et felles klareringsdirektorat for sivil og militær sektor, administrativt tilknyttet Justis- og beredskapsdepartementet, noe som nødvendig gjorde en endring av § 8-16. Den nærmere bakgrunnen for forslaget er omtalt i punkt 2.1.

Høringsnotatet omtalte videre at det legges opp til at det felles sivil-militære klareringsdirektoratet blir det sentrale statlige fagmiljøet for klareringer av personell og derved en avgjørende tjenesteleverandør til totalforsvaret. Ved å samle de to største klareringsmyndighetene i Norge kan myndighetene legge grunnlaget for en hensiktsmessig organisering av oppgaver og ansvar når det gjelder klarering av personell. Det ble presisert i høringsnotatet at endring i organisering er et nødvendig steg på veien mot et mer fremtidsrettet, sikkert og effektivt klareringsinstitutt – et klareringsløft, og at andre viktige forutsetninger for et klareringsløft, er økt digitalisering i saksbehandlingen og ytterligere regelverksutvikling.

For å sikre tilstrekkelig fleksibilitet ved fremtidige omorganiseringer innenfor rammene av Kongens myndighet, foreslo departementet å oppheve gjeldende regulering om utpeking av klareringsmyndigheter i sikkerhetsloven § 8-16 første ledd første punktum. Som alternativ foreslo departementet å beholde reguleringen av at Kongen utpeker klareringsmyndigheter, men å gjøre reguleringen mer fleksibel og samtidig sørge for at loven gir informasjon om hvordan klareringsmyndigheten opprettes. Slik informasjon kan være

relevant på et område der det fattes vedtak av stor betydning for både virksomheter og enkeltpersoner. I det alternative forslaget foreslo departementet også å lovfeste en forskriftshjemmel om Kongens adgang til å gi forskrift om klareringsmyndighetenes oppgaver. Departementet ba om høringsinstansenes syn på de to alternativene.

Departementet foreslo videre å oppheve reguleringen i § 8-16 første ledd andre punktum om at etterretnings- og sikkerhetstjenesten klarer sitt eget personell fordi slik detaljregulering ikke gir nødvendig fleksibilitet for organisatoriske endringer i takt med utviklingen.

Når det gjelder sikkerhetsloven § 8-16 andre ledd om at Kongen når særlige grunner taler for det kan utpeke andre klareringsmyndigheter enn dem som er nevnt i første ledd, foreslo departementet å oppheve denne fordi den ville bli overflødig dersom § 8-16 ble beholdt i en mer fleksibel form.

Departementets overordnede målsetting var å unngå lovendringer for å gjennomføre omorganiseringer av klareringsmyndigheten i takt med tiden. Sikkerhetsloven regulerer ikke Kongens adgang til å utpeke sikkerhetsmyndigheten (i dag NSM). Vilårene for å bli sikkerhetsklarert og nærmere regler om saksbehandlingen vil fortsatt følge av lov, slik at det er sikret regulatoriske rammer for klareringsmyndighetens virksomhet.

Utover de konkrete forslagene til lovendring foreslo også departementet endringer i den utdypende bestemmelsen i klareringsforskriften § 1 hvor det fastsettes at Forsvaret klarer nødvendige personer i forsvarssektoren og at Sivil klareringsmyndighet klarer nødvendige personer i sivil sektor. Denne delen av forslaget vi behandles videre på bakgrunn av Stortingets behandling av lovforslaget.

3.5 Høringsinstansenes syn

3.5.1 Uttalelser om et felles klareringsdirektorat

En rekke høringsinstanser har uttalt seg om forslaget om å etablere et felles klareringsdirektorat for sivil og militær sektor, administrativt knyttet til Justis- og beredskapsdepartementet. De fleste av disse er positive til forslaget om sammenslåing. De som er mer skeptiske til forslaget er *Befalets Fellesorganisasjon (BFO)*, *Juristforbundet*, *Norsk Tjenestemannslag (NTL)*, *Parat*, *Tekna* og *Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund - Stat (YS Stat)*.

Blant høringsinstansene som i hovedsak støtter dette forslaget er:

Akademikerne, NTL, Parat og UNIO i Utenriksdepartementet, Ansatte i politiet med klareringsutfordringer, Avinor Flysikring AS, Chemring Nobel AS, Den norske legeforening, Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon, Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, Forskerforbundet, Forsvaret, Forsvars- og sikkerhetsindustriens forening, Krigsskoleutdannede offiserers landsforening, Nasjonal sikkerhetsmyndighet, Norges offisers- og spesialistforbund, Norges vassdrags- og energidirektorat, Norsk Flygelederforening, Næringslivets Sikkerhetsråd, Offshore Norge, Politidirektoratet, Politiets sikkerhetstjeneste, Samfunnsviterne, Statens vegvesen, Statnett og Tolletaten

Argumenter for sammenslåing blant høringsinstansene inkluderer:

at den omorganiserte virksomheten vil bli en avgjørende tjenesteleverandør til totalforsvaret, tydeligere rammer for anmodende virksomheter, potensial for en viss effektivisering gjennom et felles og større fagmiljø med nytte av erfarings- og kunnskapsoverføring, styrket koordinering på tvers av sektorene og grunnlag for en mer helhetlig forvaltningspraksis i behandlingen av sikkerhetsklareringer, økt kompetanse, høyere faglig kvalitet og mer effektiv ressursbruk, større grad av lik behandling av sammenlignbare klareringsaker, samt færre forsinkelser i klareringsprosessen som følge av mer effektiv informasjonsutveksling og informasjonsinnhenting.

Ut over å støtte en sammenslåing av sivil og militær klareringsmyndighet gir flere av høringsinstansene uttrykk for at en sammenslåing ikke i seg selv løser alle utfordringene med dagens klareringssystem og derfor vil måtte følges opp av andre tiltak. Flere påpeker blant annet at den nye myndigheten bør tilføres tilstrekkelige ressurser for at saksbehandlingstiden i klareringssaker ikke forlenges, verken i overgangsperioden eller etter etableringen. Dette inkluderer blant andre:

Avinor Flysikring, Chemring Nobel, Forsvars- og sikkerhetsindustriens forening, Næringslivets Sikkerhetsråd, Offshore Norge og Statnett.

Øvrige merknader til forslaget om sammenslåing inkluderer følgende synspunkter:

Akademikerne, NTL, Parat og UNIO i Utenriksdepartementet, Ansatte i politiet med klareringsutfordringer og Forskerforbundet uttaler at en samling av klareringsmyndighetene bør brukes som et utgangspunkt for å gjøre ytterligere viktige tiltak som kan sikre at Norge får et mer robust og tillitsvekkende sikkerhetsklareringsregime. Temaer som nevnes er uavhengig klageorgan, regelverk og veiledere, digitalisering og mer

effektiv saksbehandling, økt rettssikkerhet, transparens og åpenhet.

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon (DSS) forutsetter at et slikt direktorat vil innebære en organisatorisk integrering av miljøene som slås sammen og at eventuelle særpreg og behov i både sivil og militær sektor fortsatt må ivaretas og synliggjøres i kompetanseprofiler. Samtidig krever organisasjonsendringer av slik art både tid og ressurser, og i en overgangsfase ser DSS en mulighet for at behandlingstiden vil kunne øke. Dette gjelder særlig dersom omorganiseringen medfører et behov for rekruttering. DSS uttaler at det fremstår å være på det rene at reduksjon i antall klareringsmyndigheter i seg selv vil kunne bidra til økt rettssikkerhet, ved økt grad av likebehandling og forutsigbarhet i saksbehandlingen.

Forsvaret bemerker at de foreslåtte endringene må gis tilstrekkelig fleksibilitet til å ivareta distinksjonsprinsippet i tilfelle krise og krig, slik at Forsvarets interesser, operativ evne og behov ivaretas på en tilfredsstillende måte. Forsvaret forventer videre at endringer i klareringsmyndighetene som minimum opprettholder dagens klareringskapasitet for Forsvaret, samt at den militære forståelsen på saksbehandlernivå beholdes.

Krigsskoleutdannede offiserers landsforening forutsetter at sammenslåingen av klareringsmyndighetene skjer med stor grad av medvirkning fra de ansatte og deres tjenestemannsorganisasjoner. *Norges offisers- og spesialistforbund (NOF)* uttaler at det må være et mål at etableringen av et slikt direktorat bidrar til mer helhetlig praksis knyttet til gjennomføringen av klareringsprosessen. NOF mener det må være et viktig premiss at omstillingen medfører økt kapasitet og kortere saksbehandlingstid og mener at det vil være avgjørende at den videre prosessen med sammenslåing og interne omorganiseringer gjennomføres på en forsvarlig og god måte, med involvering av ansatte og tillitsvalgte på et tidlig tidspunkt. *Norsk Flygelederforening* ser den foreslåtte sammenslåingen som en anledning til å gjennomføre en helhetlig reform av personellsikkerhetsområdet og viser til det som departementet påpeker i høringen om at en omorganisering i seg selv ikke vil løse utfordringer som lang saksbehandlingstid eller varierende praksis. *Norsk Flygelederforening* uttaler videre at det er avgjørende at den nye felles klareringsmyndigheten fra dag én får et klart mandat og de nødvendige verktøyene til å forbedre systemet, fremfor å videreføre «business as usual» i ny drakt. *Politidirektoratet* uttaler at effektivitet i saksbehandlingen og reell saksbehandlingstid

påvirker politietaten i det daglige og en omstillingsprosess som sikrer at saksbehandlingstiden ikke unødig forlenges, er derfor særlig vesentlig for politiet.

Næringslivets Sikkerhetsråd uttaler at det er et økende behov for sikkerhetsklarert personell i næringslivet, og at klareringer må kunne gis innenfor tidsrammen av normale ansettelsesprosesser.

Politiets sikkerhetstjeneste (PST) støtter forslaget om å slå sammen Sivil klareringsmyndighet og klareringsenheten i Forsvarets sikkerhetsavdeling. PST viser til sin oppgave om å forebygge og etterforske overtredelser av sikkerhetsloven og mener at et stort fagmiljø og en ensartet anvendelse av sikkerhetsloven er viktige tiltak i arbeidet med å forebygge overtredelser av loven.

Tillitsvalgtordningen i Forsvaret forventer at reformen følges av tiltak som sikrer prioritering av personell i førstegangstjeneste, styrket innsynsrett, ivaretagelse av forsvarssektorens kompetansebehov samt økt digitalisering og effektiv saksbehandling.

Tolletaten uttaler at forslaget tydeliggjør ansvarsforholdene og gir bedre forutsigbarhet for berørte virksomheter, herunder Tolletaten. Endringene følger også opp regjeringens mål om å modernisere klareringsinstituttet og gjøre det mer fremtidsrettet, noe som er særlig viktig i lys av totalforsvaret.

På den mer negative siden finner vi flere arbeidstakerorganisasjoner. *Befalets Fellesorganisasjon (BFO)* støtter intensjonen om å styrke klareringssystemet, men vurderer at den foreslåtte sammenslåingen ikke adresserer de mest kritiske utfordringene. BFO anbefaler at departementet utsetter beslutning om sammenslåing til nødvendige rettssikkerhetsmessige og operative forutsetninger er tydelig definert, dokumentert og implementert. Først da kan en endring bidra til økt kvalitet, legitimitet og styrket nasjonal sikkerhet. Dokumenterte svakheter gjelder primært rettssikkerhet, kvalitet og praksis – ikke organiseringen av klareringsmyndigheten. Uten tiltak som uavhengig klageinstans, styrket innsyn og kontradiksjon, tydeligere kriterier for vurdering av utenlandstilknytning og presis regulering av helseopplysninger, vil en strukturendring ikke gi mer forutsigbar, rettferdig eller enhetlig saksbehandling. Forsvarets operative evne er direkte avhengig av et raskt, robust og kompetent klareringssystem. En omorganisering kan først vurderes når det foreligger en helhetlig risikovurdering som viser hvordan operativ tilgjengelighet, beredskap, alli-

erte forpliktelser, kapasitet og kritisk kompetanse blir ivaretatt – også i krise og krig.

Juristforbundet støtter målsettingen om et mer moderne og effektivt klareringsinstitutt, men uttaler at det ikke kan gå på bekostning av rettssikkerhet og forutsigbarhet. Juristforbundet understreker at organisatoriske endringer og materielle rettssikkerhetsgarantier bør vurderes samlet. Strukturelle endringer som øker fleksibiliteten og konsentrerer myndighet i ett direktorat, vil uten samtidige styrkinger av klageordninger, begrunnelseskrav og personvernregler samlet kunne forskyve balansen mellom sikkerhetshensyn og den enkeltes rettssikkerhet. Det er vanskelig for Juristforbundet å se at det er tilstrekkelig begrunnet at en fragmentarisk behandling av de ulike sider av dette sakskomplekset har flere fordeler enn ulemper.

Norsk Tjenestemannslag (NTL) er skeptisk til forslaget, og kan ikke se at tidsplanene legger opp til å behandle gjennomføring av eventuell sammenslåing i tråd med Hovedavtalen i staten. Der- som det ikke settes inn tiltak med flere saksbehandlere og økte ressurser, så er det lite realistisk at man får ned saksbehandlingstiden ved en slik sammenslåing. Resultatet kan tvert om bli det motsatte, særlig for de gruppene med størst sårbarhet når det gjelder diskriminering.

Parat er prinsipielt skeptisk til den foreslåtte sammenslåingen da det ikke er dokumentert at en organisatorisk samling i seg selv vil styrke kvaliteten, effektivitet eller sikkerhet. Norge trenger en klareringsordning som er både robust og rettssikker basert på et empirisk grunnlag. Det bør være større åpenhet knyttet til vurderingene slik andre allierte opererer med. En svekkelse av forsvarssektorens fagmiljø på personellsikkerhet vil ikke bare være en organisatorisk konsekvens, men kan få direkte betydning for Norges operative beredskap. Parat anbefaler at foreslått sammenslåing uansett ikke gjennomføres før det foreligger tilstrekkelige, dokumenterte og etterprøvbare tiltak som reduserer risiko. En eventuell sammenslåing kan kun skje etter tydelige og forpliktende rammer som styrker både sikkerheten, rettssikkerheten og den operative evnen.

Tekna er i utgangspunktet ikke uenig i at det kan være behov for å gjøre organisatoriske endringer og er opptatt av at vi rigger vårt totalforsvar for en ny tid. Forslaget om en felles sivil-militær klareringsmyndighet må begrunnes nærmere, herunder en vurdering av om en slik sammenslåing vil kunne få positive konsekvenser på saksbehandlingstiden, og i så fall, på hvilken måte. Videre savner Tekna en omtale av muligheter og

utfordringer knyttet til at klareringsmyndigheter på sivil og militær side skal kunne enes om og praktisere en felles standard for klareringsarbeidet. Tekna etterlyser også en vurdering av mulige konsekvenser av å underlegge klarering av ansatte i Forsvaret til Justisdepartementet som ikke har ansvar for dette saksområdet.

YS Stat støtter intensjonene om å forbedre klareringssystemet og å redusere saksbehandlingstiden, men mener at dette ikke først og fremst dekkes opp gjennom en organisatorisk samling av klareringsmyndighetene. YS Stat mener at det er risiko for at det vil bli lengre saksbehandlingstid og tap av kompetanse. Dette må håndteres på en god måte. I tillegg mener YS Stat at ambisjonen om en samling allerede 1. januar 2027 er krevende og må sees nærmere på. YS Stat støtter også innspill fremmet av Befalets Fellesorganisasjon og Parat i denne saken.

3.5.2 Uttalelser om forslag til endringer i sikkerhetsloven § 8-16 første ledd første punktum

Departementet foreslo to alternative endringer av sikkerhetsloven § 8-16, og ba høringsinstansene særskilt om innspill til de to alternativene. Forslaget omtalt som alternativ A medfører en opphevelse av bestemmelsen, med unntak av en videreføring av forskriftshjemmel for sentralt klareingsregister. Forslaget omtalt som alternativ B medfører å beholde reguleringen av at Kongen utpeker en eller flere forvaltningsorganer med klareringsmyndighet. Alternativ B gjør reguleringen mer fleksibel enn dagens bestemmelse. I alternativ B har departementet også inkludert en forskriftshjemmel som synliggjør rammene for Kongens adgang til å gi forskrift om klareingsmyndighetenes oppgaver.

Flere av instansene har uttalt seg generelt om innretningen av lovendringen.

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon (DSS) uttaler at en felles klareringsmyndighet og regulering på forskriftsnivå kan gi mer fleksibel styring som er bedre tilpasset endringer i trusselbildet og forvaltningens nåværende og fremtidige behov. DSS støtter at lovgivningen skal inneha tilstrekkelig fleksibilitet, og er enig i målsetningen om å unngå lovendring for å gjennomføre organisatoriske endringer av klareringsmyndigheten i fremtiden. *Offshore Norge* vurderer det som positivt at lov- og forskriftsteksten justeres for å sikre tilstrekkelig fleksibilitet ved endrede behov over tid. *Politidirektoratet* anser det som hensiktsmessig at gjeldende regulering om utpeking av klareringsmyndigheter oppheves som

beskrevet i vurderingene, slik enten alternativ A eller B vil medføre.

Tillitsvalgtordningen i Forsvaret støtter i utgangspunktet regelverksendringene. *Statens vegvesen* kan ikke se at det har vesentlig betydning om man velger alternativ A eller B. I begge alternativene vil Kongen som utøvende myndighet kunne utpeke klareringsmyndigheten. De ser likevel poenget som fremheves i høringsnotatet om at alternativ B innebærer at loven gir informasjon om hvordan klareringsmyndigheten opprettes, noe som kan være av betydning på et område der det fattes vedtak av stor betydning for både virksomheter og enkeltpersoner. For Statens vegvesen, som forholder seg til klareringsmyndigheten, kan det være et poeng at loven angir noe nærmere hvordan en klareringsmyndighet utpekes. *Juristforbundet* anbefaler at forankringen av klareringsmyndigheten opprettholdes i lov, i en form som sikrer tydelig kompetanseplassering.

På den mer negative siden uttaler *Politiets fellesforbund* at de ikke støtter lovforslaget slik det foreligger, da det verken tar opp utfordringene som er beskrevet i utredningen om klareringsordningen, utarbeidet av Frode Forfang i 2025, eller tar tilstrekkelig høyde for politiets samfunnsoppdrag og særskilte rolle i totalforsvaret. *Tekna* påpeker at det må redegjøres for hvorfor man velger å legge fullmakten til å gjøre endringer i klareingsmyndigheten til forskrift og ikke opprettholder ordningen med at dette reguleres i lovs form.

Noen høringsinstanser har gitt konkrete innspill til hvilket av alternativene de foretrekker. Enkelte av disse foretrakk alternativ A om å oppheve bestemmelsen. Flertallet foretrekker den mer fleksible reguleringen i alternativ B.

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon og *Sivil klareringsmyndighet* er i all hovedsak positive til alternativ A.

Abelia, Forsvarets sikkerhetsavdeling, Forskerforbundet, Juristforbundet, Nasjonal sikkerhetsmyndighet, Norges vassdrags- og energidirektorat, Norsk tollerforbund, Politidirektoratet, Riksantikvaren og *Politiets sikkerhetstjeneste* er positive til alternativ B.

Juristforbundet uttaler at alternativ A vil svekke den demokratiske forankringen og redusere forutsigbarheten for enkeltpersoner. På et område der staten i praksis kan stenge enkeltpersoner ute fra deler av arbeidsmarkedet, bør myndighetsplasseringen forankres tydelig i loven. Når staten i forbindelse med klareringsvedtak lagrer sensitive opplysninger om blant annet helse, økonomi og relasjoner i et foreslått register, vil særskilte personvern hensyn komme i spill. Det berører helt

grunnleggende rettssikkerhetsprinsipper. Dette er en ytterligere grunn til at de sentrale kompetansereglene for klareringsmyndigheten bør være tydelig forankret i lov, ikke bare i forskrift.

Forsvarets sikkerhetsavdeling uttaler at det i alternativ B fremkommer klarere hva Kongen kan fatte utfyllende bestemmelser om. *Norsk tollerforbund* mener at begge alternativ kan fungere, men at alternativ B gir antatt bedre klarhet for hva som ligger i bestemmelsen når det gjelder utpeking og oppleves som mer informativ og instruktiv. Det å likevel ha med hvordan klareringsmyndigheten opprettes kan ha betydning der det fattes vedtak av stor betydning for både virksomheter og enkeltpersoner. I tillegg viser bestemmelsen til forskrift om klareringsmyndighetenes oppgaver.

Politiets sikkerhetstjeneste (PST) uttaler at det i alternativ B er mer tydelig at Kongen har kompetansen til å peke ut ett eller flere forvaltningsorganer med klareringsmyndighet. PST anbefaler derfor alternativ B. *Politidirektoratet* mener at formuleringen i alternativ B er klargjørende og hensiktsmessig som følge av at dette endrer en tidligere lovgitt organisering.

3.5.3 Uttalelser om forslaget om å oppheve § 8-16 første ledd andre punktum om at etterretnings- og sikkerhetstjenesten klarer sitt eget personell

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon (DSS) viser til at sammenslåingen av virksomhetene medfører bortfall av klareringsmyndigheten i Forsvaret, utover Etterretningstjenesten, og at klareringsmyndigheten vil være organisatorisk mer fjernt fra Forsvarets avdelinger enn den er i dag. For virksomheter som i dag forholder seg til Sivil klareringsmyndighet, fremstår koordineringslinjer ikke å endres. Selv om EOS-tjenestenes behov i mange tilfeller åpenbart er særegne, ser ikke DSS en åpenbar begrunnelse for at Etterretningstjenesten og Politiets sikkerhetstjeneste skal være egne klareringsmyndigheter som i dag. DSS har ingen meninger om hvorvidt deres klareringsmyndighet skal videreføres, men opplever at tydeliggjøring av begrunnelsen, eventuelt basert på en ny vurdering, vil kunne styrke vernet av hjemmelen hvis den er nødvendig. Tydeliggjøringen vil samtidig legge til rette for eventuelle justeringer i samsvar med endrede behov i fremtiden. DSS anbefaler at bestemmelsen omskrives slik at grunnlaget for behovet kom-

mer tydeligere frem. DSS vil ikke ta stilling til hvorvidt § 8-16 første ledd andre punktum skal tas ut av loven, og videreføres i forskrift, fordi de ikke opplever å ha tilstrekkelig kunnskap om begrunnelsen til å veie relevante hensyn mot hverandre.

Etterretningstjenesten (E-tjenesten) mener at en konkretisering av klareringsmyndigheter fortsatt bør defineres i bestemmelsen i loven, og at bestemmelsene i klareringsforskriften regulerer avtaler og tvil om rett klareringsmyndighet, samt klareringsnivå for saksbehandlere. Det avgjørende er likevel at E-tjenesten og Politiets sikkerhetstjeneste (PST) beholder sine egne klare-
ringsmyndigheter, også i fremtiden. E-tjenesten begrunner dette med sin hovedoppgave som gjør det helt avgjørende for tjenesten å ha en egen klareringsmyndighet med kompetanse innen tjenestens kjerneoppdrag og hvor tjenesten har mulighet til å prioritere i henhold til sine operative behov. E-tjenesten kan ikke se at forhold har endret seg på en slik måte at det er hensiktsmessig å skape rom for nødvendig fleksibilitet som å kunne frata disse tjenestene klareringsmyndigheten. Snarere har den sikkerhetspolitiske situasjonen utviklet seg i så stor grad at en endring av E-tjenesten eller PST sine klareringsmyndigheter ikke bør være verken ønsket eller foreslått. E-tjenesten påpeker at det avgjørende er at forslaget om lovendring ikke resulterer på et senere tidspunkt i en beslutning om å frata E-tjenesten og PST sine respektive klareringsmyndigheter. Hvorvidt bestemmelsen om egen klareringsmyndighet er i lov eller forskrift er ikke avgjørende, men et argument for «rom for nødvendig fleksibilitet for organisatoriske endringer eller justeringer» kan ikke veie tyngre enn hensynet til E-tjenesten og PST som særegne organisasjoner med et særskilt skjermingsbehov.

Politiets sikkerhetstjeneste (PST) støtter at PST og Etterretningstjenesten fortsatt skal klare personer i eller tilknyttet egen virksomhet. PST ber departementet vurdere å beholde reguleringen av dette i sikkerhetsloven § 8-16 og viser til at dette er viktig for å sikre forutberegnelighet og trygghet for at deres særegne interesser ivaretas.

Øvrige innspill gjelder forhold som ikke var en del av høringen. De omfatter synspunkter til de videre fasene i Klareringsløftet, inkludert viktigheten av digitalisering. Videre har særlig arbeidstakerorganisasjoner gitt innspill knyttet til det de mener er utfordringer ved dagens klareringssystem. Blant innspillene er forslag om en uavhengig klageinstans.

3.6 Departementets vurdering

Departementet foreslår å endre sikkerhetsloven § 8-16 for å legge til rette for en sammenslåing av klareringsmyndighetene på sivil og militær side. Flertallet av de høringsinstansene som har uttalt seg støtter en sammenslåing av klareringsmyndighetene, og derved også behovet for å endre § 8-16. Departementet ser også at noen høringsinstanser er mer skeptiske – enten til tidspunktet for sammenslåing eller på mer prinsipielt grunnlag. Dette omfatter Befalets Fellesorganisasjon, Juristforbundet, NTL, Parat, Tekna og YS Stat. For eksempel mener Juristforbundet at organisatoriske endringer og materielle rettssikkerhetsgarantier bør vurderes samlet, mens Parat prinsipielt er skeptiske til den foreslåtte sammenslåingen da de mener det ikke er dokumentert at det i seg selv vil styrke kvalitet, effektivitet eller sikkerhet.

Departementet anser at det felles sivil-militære klareringsdirektoratet bør være plattformen, og et nødvendig utgangspunkt, for oppbygging av et sentralt og robust fagmiljø innen klareringer, der det samlede direktoratet får mandat og kapasitet til å drive frem forbedringer på tvers av sektorene. Det samlede klareringsdirektoratet bør derfor opprettes først og begynne sitt arbeid raskt.

Omorganisering av statlig virksomhet forutsetter lovendring dersom organiseringen er lovregulert. Lovregulering av organiseringen av virksomheter under departementsnivået gir et mindre fleksibelt system. Et argument for en lovregulering kan likevel være at en lov som gir private rettigheter eller pålegger private plikter, også bør gi opplysninger om hvilke myndigheter som har oppgaver etter en slik lov.

Departementets vurdering er at det er en målsetting å unngå å måtte gå veien om lovendringer for å gjennomføre omorganiseringer av klareringsmyndigheten i takt med tiden. I høringen ble det både skissert en opphevelse av § 8-16, og en mer fleksibel formulering av bestemmelsen. Departementet foreslo også å lovfeste en forskriftshjemmel som synliggjør Kongens adgang til å gi forskrift om klareringsmyndighetenes oppgaver.

De fleste høringsinstansene som har uttalt seg om de to alternative forslagene til endring av § 8-16, foretrekker formuleringen om at Kongen utpeker et eller flere forvaltningsorganer med klareringsmyndighet, samt en forskriftshjemmel til fastsettelse av klareringsmyndighetenes oppgaver. Bakgrunnen for støtten til den mer fleksible formuleringen blant høringsinstansene, knyt-

tet seg blant annet til ønsket om og behovet for forutsigbarhet innenfor et område hvor det fattes avgjørelser av stor betydning for enkeltindivider. Alternativet om opphevelse av § 8-16, med unntak av forskriftshjemmelen om et sentralt register for klareringsavgjørelser, har imidlertid også fått noe støtte. Departementets vurdering er at det å gjøre reguleringen mer fleksibel, men beholde en regulering av Kongens adgang til å utpeke klareringsmyndigheten, er å foretrekke. Etter departementets syn sikrer dette alternativet i større grad at det er tydelig hvordan en myndighet, som skal utføre oppgaver av stor betydning for virksomheter og enkeltpersoner, vil bli opprettet.

Kongens adgang til å fastsette klareringsmyndighetenes oppgaver bør av klarhetshensyn også synliggjøres i loven, i tråd med forslaget om en forskriftshjemmel i § 8-16. Det kan blant annet bli aktuelt å fastsette forskrift om oppgavefordelingen mellom klareringsmyndighetene.

Departementet foreslår videre å oppheve reguleringen i § 8-16 første ledd andre punktum om at etterretnings- og sikkerhetstjenesten klarer sitt eget personell fordi slik detaljregulering ikke gir nødvendig fleksibilitet for organisatoriske endringer i takt med utviklingen. Departementet viser til uttalelsen fra Etterretningstjenesten (E-tjenesten) om at det er avgjørende at E-tjenesten og PST beholder sine egne klareringsmyndigheter også i fremtiden. E-tjenesten begrunner dette med at de har et særskilt skjermingsbehov. Videre viser departementet til PSTs anbefaling om å vurdere å beholde lovreguleringen av dette i sikkerhetsloven da dette er viktig for å sikre forutberegnelighet og trygghet for at deres særegne interesser ivaretas.

Departementet merker seg synspunktene og argumentene til E-tjenesten og PST og vurderer samtidig at det ikke er avgjørende for opprettholdelsen av E-tjenesten og PST som egne klareringsmyndigheter, at dette er regulert i lov. Det som er viktig er at reguleringen er på et nivå som gir rom for fleksibilitet i en tid der den sikkerhetspolitiske situasjonen er i rask endring og andre hensyn kan komme til. Dette tilsier ikke regulering på lovs nivå. Departementet er enig i at det i dag er ønskelig å opprettholde E-tjenesten og PST som egne klareringsmyndigheter, i tråd med gjeldende forskriftsregulering.

Når det gjelder sikkerhetsloven § 8-16 andre ledd om at Kongen når særlige grunner taler for det, kan utpeke andre klareringsmyndigheter enn dem som er nevnt i første ledd, foreslo departementet å oppheve denne fordi den ville bli overflødig dersom § 8-16 ble beholdt i en mer fleksibel

form. Det har ikke kommet argumenter i høringen mot å oppheve § 8-16 andre ledd. Forslaget om å oppheve andre ledd er en naturlig konsekvens av å ta inn i første ledd at Kongen kan utpeke et eller flere forvaltningsorganer med klareringsmyndighet. Forslaget om å oppheve andre ledd i § 8-16 opprettholdes dermed.

Oppsummert er det departementets vurdering at det må være en målsetting å unngå å måtte gå veien om lovendringer for å gjennomføre omorganiseringer av klareringsmyndigheten i takt med tiden. Vilkårene for å bli sikkerhetsklarert og nærmere regler om saksbehandlingen vil fortsatt følge av lov, slik at det er sikret regulatoriske rammer for klareringsmyndighetens virksomhet.

Innspill om forhold utover høringen

I høringen har det også kommet en rekke innspill om forhold som ikke var en del av høringen. Innspillene omfatter synspunkter til de videre fasene i Klareringsløftet, inkludert viktigheten av digitalisering. Videre har særlig arbeidstakerorganisasjoner gitt innspill knyttet til det de mener er utfordringer ved dagens klareringssystem, inkludert forslag om styrking av rettssikkerhetsgarantier. Departementet viser til at det utover det som har vært omfattet av høringen, er planlagt en mer helhetlig gjennomgang av sikkerhetsloven kapittel 8 om personellsikkerhet og klareringsforskriften, med sikte på endringer i regelverket. Det planlegges dels endringer knyttet til overføring av brukernære oppgaver fra sikkerhetsmyndigheten til det sentrale klareringsdirektoratet, og dels materielle endringer for å effektivisere klareringsinstituttet.

4 Økonomiske og administrative konsekvenser

Formålet med endringene i sikkerhetsloven § 8-16 er blant annet å muliggjøre omorganisering fra to klareringsmyndigheter til en. Regjeringen tar sikte på å slå sammen SKM og klareringsenheten i FSA til en felles sivil-militær klareringsmyndighet. Ved å samle de to største klareringsmyndighetene i Norge, vil vi få en mer hensiktsmessig organisering av oppgaver og ansvar som legger til rette for ytterligere effektivisering og modernise-

ring av klareringsinstituttet. En samling av de to største klareringsmyndighetene vil legge til rette for et større fagmiljø innen klarering. Dette vil være til nytte for anmodende virksomheter og for enkeltpersoner med behov for klarering. Det nye direktoratet vil bli en avgjørende tjenesteleverandør til totalforsvaret. Imidlertid vil en slik omorganisering ikke i seg selv gi kortere saksbehandlingstid. En forutsetning for å redusere saksbehandlingstiden er blant annet å gjennomføre digitalisering og ytterligere regelverksendringer, ut over de som foreslås her. Omorganiseringen av SKM og klareringsenheten i FSA til en felles sivil-militær klareringsmyndighet vil medføre kortsiktige kostnader knyttet til tilpasning av kontorlokaler, styrking av støtteressurser, utstyr, profilering av den nye virksomheten og annen overhead. Utgiftene til omorganiseringen vil håndteres innenfor virksomhetenes gjeldende budsjettrammer.

5 Merknader til lovforslaget

Til sikkerhetsloven § 8-16

Første ledd første punktum er endret. Her fastsettes at Kongen utpeker et eller flere forvaltningsorganer med klareringsmyndighet. Endringen gjøres for å legge til rette for opprettelsen av et felles sivil-militært direktorat for klareringssaker. For å oppnå dette, endres første ledd første punktum som i dag regulerer en ordning med adskilte klareringsmyndigheter – én for forsvarssektoren og én for sivile sektorer. Reguleringen gjøres med dette mer fleksibel.

Første ledd andre punktum er nytt. Her fastsettes en forskriftshjemmel om Kongens adgang til å gi forskrift om klareringsmyndighetenes oppgaver. Formålet med bestemmelsen er å synliggjøre Kongens adgang til å fastsette klareringsmyndighetenes oppgaver. Det kan blant annet bli aktuelt å fastsette forskrift om oppgavefordelingen mellom klareringsmyndighetene. Bestemmelsen skal ikke tolkes slik at den stenger for at føringer om oppgaver mv. i stedet kan gis gjennom instruks eller på andre måter der dette vil være tilstrekkelig.

Andre ledd er opphevet og nåværende tredje ledd er blitt til andre ledd.

Justis- og beredskapsdepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under
et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om
endringer i sikkerhetsloven (organisering av
klareringsmyndigheten).

Vi HARALD, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endringer i sikkerhetsloven (organisering av
klareringsmyndigheten) i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag

til lov om endringer i sikkerhetsloven (organisering av klareringsmyndigheten)

I

I lov 1. juni 2018 nr. 24 om nasjonal sikkerhet skal § 8-16 lyde:

§ 8-16 *Klareringsmyndigheter og sentralt register for klareringsavgjørelser*

Kongen utpeker *et eller flere forvaltningsorganer med klareringsmyndighet. Kongen kan gi forskrift om klareringsmyndighetenes oppgaver.*

Kongen kan gi forskrift om opprettelsen av et sentralt register for klareringsavgjørelser.

II

Loven gjelder fra den tiden Kongen bestemmer.
