



DET KONGELEGE
FORSVARSDEPARTEMENT

St.meld. nr. 24

(2005–2006)

Oppfølging av oppmodingsvedtak nr. 478 (2004-2005) – strukturen til klareringsstyresmakta

*Tilråding frå Forsvarsdepartementet av 30. juni 2006,
godkjend i statsråd same dagen.
(Regjeringa Stoltenberg II)*

1 Bakgrunn

Regjeringa Bondevik II presenterte i Ot. prp. nr. 59 (2004-2005) framlegg til endringar i lov 20. mars 1998 nr. 10 om forebyggjende sikkerhetstjeneste (sikkerhetsloven). Stortinget handsama saka på bakgrunn av Innst. O. nr. 87 (2004-2005). Lovendringane trådte i kraft 1. januar 2006. Målsettinga med lovendringane er å gjere betre rettstryggleiken i saker om tryggleiksklarering. Strukturen til klareringsstyresmaktene var eitt av dei tema som blei drøfta i proposisjonen, men det blei ikkje gjort framlegg om endringar i gjeldande hovudregel om at departementa er klareringsstyresmakt for personell innan sitt styresmaktsområde.

I samanheng med handsaminga av lovforslaga gjorde Stortinget vedtak om å be regjeringa legge fram for Stortinget ei evaluering av dagens klareringsstruktur med tanke på ei mogeleg innstramming i denne. Ein viser til oppmodingsvedtak nr. 478 (2004-2005):

«Stortinget ber Regjeringa legge fram for Stortinget ei evaluering av ordninga med desentralisert klareringsstruktur med tanke på ei mogeleg innstramming av talet på klareringsstyresmakter.»

Forsvarsdepartementet har uttale følgjande om oppmodingsvedtaket i St. meld. nr. 4 (2005-2006) «Om anmodnings- og utredningsvedtak i stortings-sesjonen 2004-2005»:

«Forsvarsdepartementet har i brev datert 30. juni 2005 til Statsministerens kontor og til departementa bedt om at departementa går gjennom sin delegeringspraksis med tanke på ei mogeleg innstramming av denne. Forsvarsdepartementet har anmoda om ei utgreiing om denne gjennomgangen innan 1. november 2005. Regjeringa vil i vårsesjonen 2006 legge fram for Stortinget ei evaluering av ordninga med desentralisert klareringsstruktur med tanke på ei mogeleg innstramming av talet på klareringsstyresmakter.»

2 Førebyggjande tryggleiksteneste

Den førebyggjande tryggleikstenesta er av defensiv karakter, og består av fysiske, organisatoriske, personellmessige og logiske tiltak som skal søkje å hindre at spionasje, sabotasje og terrorhandlingar blir i satt i verk mot skjermingsverdig informasjon eller objekt. Desse tiltaka er regulert i sikkerhetsloven. Førebyggjande tryggleiksteneste blir gjerne delt inn i kategoriane informasjonstryggleik, objektstryggleik og personelltryggleik.

Det utøvande ansvaret for førebyggjande tryggleiksteneste ligg hos Nasjonalt tryggingsorgan (NSM). Kvart einskild departement har det overordna ansvaret for førebyggjande tryggleik i eiga sektor; sektorprinsippet. I sivil sektor har Justisdepartementet eit overordna ansvar. På same

måte har Forsvarsdepartementet det overordna ansvaret i militær sektor. Forsvarsdepartementet har vidare det administrative ansvaret for Nasjonalt tryggingorgan, samt forvaltningsansvaret for sikkerhetsloven.

3 Personelltryggleiksteneste

3.1 Tryggleiksklarering

Tryggleiksklarering er det sentrale førebyggjande tryggleikstiltaket innanfor personelltryggleiken. Dette tiltaket inneber at ein person som kan få tilgang til tryggleiksgradert informasjon blir kontrollert for å avdekkje den tryggleiksmessige kvalifikasjonen. Tryggleiksklarering skal gjennomførast når ein person vil kunne få tilgang til gradert informasjon, jf. sikkerhetsloven § 19.

Tryggleiksklarering kan gis for tre forskjellige nivå; KONFIDENSIELT (eventuelt NATO CONFIDENTIAL), HEMMELIG (eventuelt NATO SECRET) eller STRENGT HEMMELIG (eventuelt COSMIC TOP SECRET). For det lågaste graderingsnivået, BEGRENSET, er det ikkje naudsynt med klarering for å få tilgang. Her er autorisasjon, jf pkt. 3.2, tilstrekkeleg.

Nærare utgreiing om desse tryggleiksnivåa står i sikkerhetsloven § 11. Informasjon skal ha graderinga BEGRENSET dersom det i nokon grad kan føre til skade for tryggleika til Noreg eller alliansepartane, forholdet til framande makter eller andre vitale nasjonale tryggleiksinteresser, om informasjonen blir kjent for uvedkommande. KONFIDENSIELT skal tas i bruk dersom informasjonen kan føre til skade. HEMMELIG er korrekt gradering for informasjon som med kompromittering kan resultere i alvorleg skade. STRENGT HEMMELIG tas i bruk dersom informasjonen kan føre til avgjerande skadefølgjer. Personkontrollen blir grundigare dess høgare tryggleiksgradering som er på tale.

Grunnlaget for vurderinga av tryggleiksgradering av norske statsborgarar går fram av sikkerhetsloven § 21. Det står i første leddet at tryggleiksklarering berre skal gis eller opprettholdast dersom det ikkje er rimeleg tvil om den tryggleiksmessige kvalifikasjonen til personen. Når avgjerdsle tas om tryggleiksmessig kvalifikasjon, skal det berre leggjast vekt på forhold som er relevante for å vurdere pålitelegheit, lojalitet og sunne dømmekraft til personen i forhold til handsaming av gradert informasjon. Slike relevante forhold kan til dømes vere kriminelle handlingar, misbruk av

alkohol eller økonomiske forhold som kan freiste til utruskap.

I § 22 står reglane for klarering av utanlandske statsborgarar. Klarering kan gjennomførast etter ei vurdering av den tryggleiksmessige tyding av heimlandet og tilknyttinga som personen har til heimlandet og Noreg. I tillegg gjeld naturlegvis dei skrankane som går fram av § 21 for norske statsborgarar.

3.2 Autorisasjon

Person som er tryggleiksklarert må før kontakt med tryggleiksgradert informasjon, òg få ein særskild autorisasjon for dette, jf. § 23 femte leddet. Autorisasjon kan gis dersom det ikkje er opplysningar som gjer at det herskar tvil om personen er tryggleiksmessig til å stole på. Mens tryggleiksklarering skjer sentralt ved ei klareringsstyresmakt, skjer autoriseringa lokalt hos den verksemda der det er planlagt at vedkommande skal få kontakt med gradert informasjon. Formålet med autorisasjonen er hovudsakeleg å kontrollere at han eller ho er kjent med tryggleiksreglane, og å få etablert eit tillitsforhold mellom verksemda og personen. Autorisasjonsstyresmakta kan, dersom opplysningar gjer at det blir tvil om personen er tryggleiksmessig skikka, sette ned, kalle tilbake eller suspendere autorisasjonen, jf. sikkerhetsloven § 24. Slik avgjerdsle skal bli rapportert til klareringsstyresmakta. Autorisasjonsstyringsmakta har såleis ein viktig tryggleiksmessig funksjon, og er den næraste ansvarlege for å følgje opp tryggleiksklarert personell.

3.3 Forholdet mellom tryggleiksklarering og autorisasjon

Kontakt med gradert informasjon forutset ein tottrinnsprosess, der ein først må få tryggleiksklarering av klareringsstyresmakta og deretter autorisasjon av den verksemda der den konkrete kontakt med gradert informasjon vil finne stad. Denne prosessen kan eksemplifiserast med at ei tryggleiksklarering er «førarkortet» som gir eit generelt høve til å ha kontakt med gradert informasjon, mens autorisasjonen er «overleveringa av bilnøklane» der den konkrete tilgangen til gradert informasjon blir gitt.

3.4 Nivåklarering - stillingsklarering

Eit klareringsbehov blir til vanleg utløyst når ei stilling blir besatt. Likevel er ikkje klareringa avgrensa til bruk i ei bestemt stilling. Dersom ein

slutter i den stillinga ein først blei klarert for, kan ein gjere bruk av den samme klareringa i ei eventuell ny stilling der det er krav om tilsvarende eller lågare tryggleiksklarering. Det vil her vere nok at personen blir autorisert av den nye verksemda for tilgang til gradert informasjon. Denne type klarering som blir praktisert i Noreg, blir gjerne kalla nivåklarering. Dette i motsetnad til stillingsklarering, der klareringa er knytta til ei konkret stilling. Når ein skifter til ny stilling som krev klarering, blir det i eit slikt system gjennomført ein ny personkontroll relatert til den nye stillinga.

4 Klareringsstyresmakt

4.1 Rettsleg utgangspunkt

Ei klareringsstyresmakt er det organet som treffer beslutning i saker om tryggleiksklarering. Hovudregelen om den struktur som gjeld i dag står i sikkerhetsloven § 23 første leddet, som fastsetjer at kvart einskild departement er klareringsstyresmakt for personell innan sitt styresmaktsområde. I særlege tilfeller kan departementet delegere klareringsstyresmakt til underlagte verksemder som har eit stort klareringsbehov. Etter sikkerhetsloven § 23 tredje leddet kan departementet ikkje delegere saker om klarering av utanlandske statsborgarar. Når det gjeld klarering for det høgste nivået, COSMIC TOP SECRET (CTS), kan dette berre gis av Nasjonalt tryggingsorgan (NSM).

I samanheng med tryggleiksgraderte kjøp eller andre leveransar gjort av vedkommande departement eller underliggjande etat eller institusjon, er departementet etter § 23 andre leddet klareringsstyresmakt for personell tilsatt hos eller engasjert av leverandøren.

Personelltryggleiksføresegna § 4-1 bestemmer vidare at fylkesmennene er klareringsstyresmakt for personell i fylkeskommunen, kommunane og verksemder med beredskapsmessig tilknytning til desse.

Når det gjeld klagebehandling, er NSM klageinstans. I saker der NSM er førsteinstansen, dvs.

CTS-saker og ansatte i NSM som dei sjølv klarerar, er Forsvarsdepartementet klageinstans, jf. sikkerhetsloven § 25 c tredje leddet.

4.2 Kvifor kompetent klareringsstyresmakt er viktig

Klareringsstyresmakta har ein sentral tryggleiksmessig funksjon når ho skal bringe klarleik i den tryggleiksmessige kvalifikasjonen til personar, og såleis hindre at uvedkommande får tilgang til gradert informasjon.

Personkontrollprosessen som eventuelt leier fram til ei tryggleiksklarering er inngripande for den einskilde. Ein negativ klareringsavgjerdsle kan få alvorlege negative konsekvensar, typisk ved at ein ikkje får tilsetting i ei tiltenkt stilling, eventuelt at ein må gå i frå ei stilling ein sit i. Følgjeleg har klareringsstyresmakta òg eit viktig rettstryggleiksmessig ansvar i forhold til den personen som treng slik klarering.

Ei klareringsstyresmakt vil såleis regelmessig måtte gjennomføre kompliserte tryggleiks- og rettstryggleiksmessige vurderingar av faktisk og rettsleg karakter. Utfallet av vurderingane vil kunne få stor samfunnsmessig tyding, samt vesentleg tyding for den einskilde. Ei klareringsstyresmakt må på denne bakgrunn vere organisert på ein hensiktsmessig og forsvarleg måte.

5 Nærare om dagens struktur

Det er i dag til saman 68 klareringsstyresmakter. 59 av desse er i forvaltninga, dei andre ligg hos Stortinget, Riksrevisjonen og domstolane. Nedanfor følgjer ein oversikt over desse, samt kor mange klareringssaker den einskilde klareringsstyresmakt har handsama i 2005. Det kan naturlegvis vere årlige variasjonar med omsyn til eksakt antall klareringssaker, men oversikta gir likevel truleg ein representativ oversikt over klareringsstyresmaktene sakstilfang.

<i>Arbeids- og inkluderingsdepartementet</i>	20 saker
- Aetat, Arbeidsdirektoratet	49 saker
- Petroleumstilsynet	70 saker
- Rikstrygdeverket	5 saker
<i>Barne- og likestillingsdepartementet</i>	0 saker
<i>Finansdepartementet</i>	47 saker
- Norges Bank	16 saker
- Skattedirektoratet	9 saker
- Toll- og avgiftsdirektoratet	3 saker
<i>Fiskeri- og kystdepartementet</i>	15 saker
- Kystverket, kystdirektoratet	116 saker
<i>Fornyings- og administrasjonsdepartementet</i>	71 saker
- Departementenes servicesenter	179 saker
- Statsbygg	0 saker
- Fylkesmannen i Aust-Agder	8 saker
- Fylkesmannen i Buskerud	13 saker
- Fylkesmannen i Finnmark	14 saker
- Fylkesmannen i Hedmark	10 saker
- Fylkesmannen i Hordaland	34 saker
- Fylkesmannen i Møre og Romsdal	1 saker
- Fylkesmannen i Nordland	31 saker
- Fylkesmannen i Nord-Trøndelag	4 saker
- Fylkesmannen i Oppland	4 saker
- Fylkesmannen i Oslo og Akershus	49 saker
- Fylkesmannen i Rogaland	45 saker
- Fylkesmannen i Sogn og Fjordane	9 saker
- Fylkesmannen i Sør-Trøndelag	18 saker
- Fylkesmannen i Telemark	35 saker
- Fylkesmannen i Troms	6 saker
- Fylkesmannen i Vest-Agder	29 saker
- Fylkesmannen i Vestfold	23 saker
- Fylkesmannen i Østfold	10 saker
<i>Forsvarsdepartementet</i>	266 saker
- Nasjonalt tryggingsorgan (NSM)	808 saker
- Forsvarets forskningsinstitutt	195 saker
- Forsvarsbygg	1156 saker
- Forsvarets sikkerhetsavdeling	18244 saker
- Etterretningstjenesten	314 saker
<i>Helse – og omsorgsdepartementet</i>	55 saker
<i>Justis- og politidepartementet</i>	257 saker
- Politidirektoratet	560 saker
- Politiets sikkerhetstjeneste	158 saker
<i>Kommunal- og regionaldepartementet</i>	64 saker

<i>Kultur- og kirkedepartementet</i>	57 saker
<i>Kunnskapsdepartementet</i>	3 saker
- Meteorologisk institutt	14 saker
<i>Landbruks- og matdepartementet</i>	46 saker
<i>Miljøverndepartementet</i>	14 saker
- Statens forurensingstilsyn	2 saker
- Statens kartverk	93 saker
<i>Nærings- og handelsdepartementet</i>	80 saker
<i>Olje- og energidepartementet</i>	28 saker
- Norges vassdrags- og energidirektorat	99 saker
- Oljedirektoratet	34 saker
<i>Samferdsledepartementet</i>	41 saker
- Post- og teletilsynet	1408 saker
<i>Utanriksdepartementet</i>	337 saker
- NORAD, Direktoratet for utviklingshjelp	0 saker
<i>Statsministerens kontor (SMK)</i>	27 saker
<i>Riksrevisjonen</i>	24 saker
<i>Stortinget</i>	67 saker
<i>Domstolane</i>	
Høgsterett	0 saker
Agder lagmannsrett	1 saker
Borgarting lagmannsrett	5 saker
Eidsivating lagmannsrett	0 saker
Frostating lagmannsrett	0 saker
Gulating lagmannsrett	0 saker
Hålogaland lagmannsrett	0 saker

6 Evaluering av dagens ordning

Ot. prp. nr. 59 (2004-2005) blei utarbeida på grunnlag av arbeidsgrupperapporten «*Grenseland mellom rettssikkerhet og personellsikkerhet*». Rapporten drøfta den klareringsstyresmaktsstruktur som gjeld i dag. Det blei konkludert med at dagens høge tal av klareringsstyresmakter, førte til ein uakseptabel situasjon med omsyn til rettstryggleiken.

Arbeidsgruppa gjekk gjennom ei rekkje saker frå ulike klareringsstyresmakter. Denne gjennom-

gangen viste at fleire saker blei underlagt ulik sakshandsaming og fekk ulike resultat. Dette trass i sams regelverk og tilsynsorgan.

Departementet meiner på denne bakgrunnen at det er grunnlag for å hevde at stor fragmentering og utbreid geografisk spreiding av klareringsstyresmaktene, fører til risiko for at klareringssaker kan bli underlagt ulik sakshandsaming, slik at like saker kan få ulike resultat. Det må såleis setjast i verk tiltak for å redusere talet på klareringsstyresmakter.

7 Tiltak for å redusere antall klareringsstyresmakter

7.1 Innleiing

Det er naudsynt å redusere talet på klareringsstyresmakter. Departementet har sett nærare på fire ulike alternative tiltak for å gjennomføre ei slik reduisering.

7.2 Vidareføring av dagens modell – samling av fylkesmennenes klareringsstyresmakt

Denne modellen tar utgangspunkt i sikkerhetsloven § 23 som er gitt omtale i kapittel 3 ovanfor. Dette alternativet inneber såleis ei vidareføring av gjeldande prinsipp for klareringsstyresmaktstrukturen med utgangspunkt i at kvart einskild departement er klareringsstyresmakt innan sitt styresmaktssområde. For å oppnå ei reell innskrenking i talet på klareringsstyresmakter, er det naudsynt å endre ordninga med at alle fylkesmenn er klareringsstyresmakt. Departementet ønsker såleis at fylkesmennene sine klareringssaker blir samla til dei to fylkesmenn som pr. i dag har flest saker, det vil seie fylkesmannen i Oslo og Akershus og fylkesmannen i Rogaland. Dette inneber at § 4-1 første leddet i personellsikkerhetsføresegna må endrast. Denne justerte vidareføring av dagens organisering, inneber at endring av sikkerhetsloven § 23 ikkje blir påkrevd. For øvrig blir det viktig at kvart einskild departement foretar ein kritisk gjennomgang av eiga delegeringspraksis. Denne gjennomgangen må ta utgangspunkt i dei snevre grenser som sikkerhetsloven § 23 første leddet set opp for å kunne delegerare klareringsstyresmakt.

Eit anna tiltak under dette alternativet, blir NSM sitt tilsyn overfor departementa sin delegeringspraksis. Det vil eventuelt måtte bli gitt pålegg dersom delegeringspraksisen ikkje blir brakt i samsvar med sikkerhetsloven § 23 om at dette berre kan skje i «særlige tilfeller» til underlagte virksomheter som har eit «stort» klareringsbehov.

Strukturen for klageorgan blir uendra med denne løysinga, jf. kap. 4.1.

7.3 Samling av klareringsstyresmakt i sivil sektor til utvalde departement

Denne løysinga inneber ei samling av all klareringsstyresmakt i sivil sektor til dei departementa som har flest klareringssaker. Dei departementa som særleg peikar seg ut i så måte, er Justisdepar-

tementet, Utanriksdepartementet og Samferdsledepartementet.

Ein slik struktur forutset at ein i vesentleg utstrekning dreg inn dei underliggjande etatar sin klareringsstyresmakt, herunder fylkesmennene sin klareringsstyresmakt. Dei departementa som får klareringsstyresmakt kan i begrensa grad delegerare dette til verksemder med eit særleg stort klareringsbehov. Delegeringsprinsippet i dagens § 23 blir såleis fortsatt gjeldande. Systematikken i militær sektor kan danne eit godt utgangspunkt for rekkjevidda av delegeringspraksisen. I militær sektor har Forsvarsdepartementet delegert klareringsstyresmakt til Forsvarets militære organisasjon, Forsvarsbygg, Forsvarets forskningsinstitutt, og NSM når det gjeld deira eigne tilsette som ikkje skal ha CTS-klarering. Det blir lagt til grunn at ordninga i § 23 fjerde leddet blir oppretthalde, såleis at departementa ikkje kan delegerare saker som gjeld utanlandske statsborgarar, og at NSM er klareringsstyresmakt for CTS.

Strukturen for klageorgana blir uendra, òg etter denne løysinga.

I tillegg til endring av personelltryggleiksføresegna § 4-1 første leddet om fylkesmennene sin klareringsstyresmakt, er denne løysinga avhengig av endring i sikkerhetsloven § 23.

7.4 To klareringsstyresmakter

Denne modellen er organisert slik at ein etablerar to klareringsstyresmakter som får ansvaret i henholdsvis sivil og militær sektor.

Forsvarets sikkerhetssavdeling (FSA) er truleg det organet i militær sektor som på beste måten kan vareta det samla klareringsansvaret. I sivil sektor er det derimot ikkje noko eksisterande organ som utan vidare kan bli gitt tilsvarende funksjon. Politiets sikkerhetstjeneste (PST) kan tenkjast å vere ein slik instans, men det ligg føre visse usikre moment til ei slik løysing, jf. nedanstående vurdering i kap. 8.

Etablering av to felles klareringsstyresmakter vil etablere så sterke fagmiljøer, at det vil vere naturleg at desse i tilfellet i tillegg foretar klarering av utanlandske statsborgarar, eventuelt også CTS-saker. NSM kan under dette alternativet bli felles klageorgan for alle saker. Det bør likevel bli vurdert om NSM bør halde fram som handsamar i første instans i CTS-saker, avdi desse sakene krev særleg grundige vurderingar. Dessutan tilseier hensynet til kompetanse at NSM får eit noko vidare sakstilfang. Dersom sistnevnte løysing blir valt, er det naturleg at Forsvarsdepartementet blir klage-

organ. For det tilfellet at NSM ikkje skal vere hand-samar i første instans i CTS-saker, vil det vere naudsynt å gjere endringar i sikkerhetsloven sine reglar om klage, jf. § 25 c.

Denne strukturløysinga forutset at det òg blir gjort endringar i sikkerhetsloven og i personell-tryggleiksføresegna, blant anna henholdsvis §§ 23 og 4-1.

7.5 Ei klareringsstyresmakt

Dette alternativet inneber at all tryggleiksklare-ring skjer i eitt organ. Det synest naturleg at NSM kan vere ei slik felles klareringsstyresmakt. I sta-den for at klagehandsaming skjer i eit departe-ment, Justisdepartementet eller Forsvarsdeparte-mentet, eventuelt ei fordeling av klagesaker mel-lom desse departementa, kan dette gjerast av ei uavhengig, dommerleda klagenemnd. Sistnemnde løysing vil isolert sett kunne vere å føretrekkje, fordi ei slik nemnd vil ha personer med høg juri-disk kompetanse. Vidare vil ei nemnd kunne opp-tre meir uavhengig i høve til eventuell politisk intervensjon i einskildsaker, i tillegg til at ei nemndsløysing vil sikre at klagesaker får ei priori-tert handsaming. Det er likevel klare negative sider ved dette klagealternativet, jf. nedanfor i pkt. 8.

Denne strukturløysinga vil krevje endringar i lova, både når det gjeld regelen om klarerings-struktur og i klagereglane, jf. henholdsvis sikker-hetsloven §§ 23 og 25 c. Vidare blir det naudsynt med endringar i føresegner, blant anna personell-tryggleiksføresegna § 4-1.

8 Departementet sine vurderingar

Departementet sitt utgangspunkt ved ei evaluering av struktur på dette området, er at ei klareringssty-resmakt bør inneha tilstrekkeleg fagkompetanse. Det aktuelle organ bør såleis sitte med god kunn-skap både teoretisk og gjennom praktisk erfaring på saksfeltet. Derfor må ein ved organisering av klareringsstyresmaktene ha som mål at desse får eit relativt stort sakstilfang. Ein viss storleik på fag-miljøa vil òg bidra til mindre konsekvensar ved skifte av personell, og at dette vil bidra til at ein kan utvikle eit fagmiljø som er robust med omsyn til omorganiseringar. Elles vil einheitleg handsaming lettare kunne bli gjennomført med å redusere talet på klareringsstyresmakter. Dette både fordi kom-petansen hos klareringsstyresmaktene blir betre, og fordi tilsyn og kontrollverksemd frå NSM og

Stortingets kontrollutvalg for etterretnings- over-våkings- og sikkerhetstjeneste (EOS-utvalget) kan bli gjennomført på ein meir effektiv måte.

Når det gjeld sistnemnde alternativ under for-rige punkt, samling av all klareringsstyresmakt til eit organ, vil dette naturleg kunne føre til ein robust organisasjon med høg fagkompetanse. Sakstilfanget vil vere optimalt. Departementet er likevel noko skeptisk til å samle all styresmakt til ein organisasjon, utan tilsvarande styresmakt på samme nivå med korrigerande verknad. Departe-mentet er av den oppfatning at regjeringa si inspek-sjon av NSM, den generelle instruksjonsadgang, samt EOS-utvalget sin parlamentariske kontroll-verksemd, ikkje veg opp for dette. Forutsatt at kla-georganet blir lagt til ei uavhengig nemnd, vil dette ikkje vere uproblematisk med omsyn til EOS-utva-let sine kontrollfunksjonar. Utvalet har sjølv uttala at ei slik løysing vil kunne føre til at det parlamen-tariske kontrollelementet blir svekka. Dette fordi terskelen for å kritisere nemnda blir lagt høgt – dels på grunn av forutsetningar om kompetansen til nemnda, men kanskje særleg på grunn av nemnda si uavhengige stilling. Ei nemnd vil òg kunne finne det vanskeleg å godta kritikk, i tillegg til at det på prinsipielt grunnlag kan bli reist spørs-mål om det er heldig at ei slik nemnd som det her vil vere tale om, blir underlagt kontroll av eit parla-mentarisk forankra organ. Det er dessutan eit moment at denne strukturløysinga vil få vesent-lege administrative konsekvensar, og ho vil bryte radikalt med sektorprinsippet som seier at kvart departement har det overordna ansvar for førebyg-gjande tryggleik i eiga sektor.

Forslaget om to klareringsstyresmakter, ein i sivil sektor og ein i militær sektor, harmonerer med den overordna ansvarsfordelinga for den føre-byggjande tryggleikstenesta, der NSM som sek-torovergripande direktorat har ei fagleg rapporte-ringsline til Justisdepartementet og Forsvarsde-partementet i henholdsvis sivile og militære spørs-mål. Med denne modellen oppstår det to store kompetansmiljø som kan utveksle erfaringar og kompetanse. Løysinga vil ikkje få konsekvensar for EOS-utvalet si verksemd. Ei innvendig mot denne løysinga er problemet med å finne eit organ i sivil sektor som kan vere klareringsstyresmakt. PST kunne tenkjast å ha denne funksjonen. Dette vil bryte med den etablerte arbeidsfordelinga mellom NSM og PST som har oppgåver av henholdsvis defensiv og offensiv karakter. Vidare kan det rei-sast som eit prinsipielt spørsmål om det er heldig at ein einskild instans får så omfattande fullmakter både av offensiv og defensiv karakter. Ein mogeleg felles klareringsstyresmakt på sivil side kan vere

Politidirektoratet, som allereie i dag handsamar eit stort tal med klareringssaker (560 i 2005). Også alternativet om to klareringsstyresmakter utløyser vesentlege administrative konsekvensar og harmonerer ikkje med sektorprinsippet.

Løysinga med innskrenking av klareringsstyresmakt til dei departementa med flest klareringssaker, vil innebere ein vesentleg reduksjon av talet på klareringsstyresmakter. Systematikken om at handsaming i første instans i det vesentlege skal skje på departementsnivå, blir her oppretthalde. Denne løysinga vil heller ikkje harmonere med sektorprinsippet.

Alternativet om å vidareføre dagens modell, men samstundes samle fylkesmennene sin klareringsstyresmakt til fylkesmannen i Oslo og Akershus og fylkesmannen i Rogaland, vil innebere ein reell redusering av talet på klareringsorganer. For øvrig bør det foretas ein reell, kritisk gjennomgang av øvrige departement si praktisering av sikkerhetsloven § 23, første leddet. Innskrenking bør primært skje ved at departementa sjølv foretar ei kritisk vurdering av sin delegeringspraksis. NSM bør i si tilsynsverksemd ha fokus på denne problemstillinga, og i ytterste fall gi pålegg om å oppheve ei delegeringsavgjerd dersom denne ikkje er i samsvar med krav i lova.

Etter ei samla vurdering er departementet av den oppfatning at ei justert vidareføring av dagens modell er den beste løysinga. Med samling av fylkesmennene si klareringsstyresmakt, blir det 16 færre klareringsstyringsmakter. Dersom departementa i tillegg innskjerpar sin delegeringspraksis, vil ein kunne oppnå ei tilnærma halvering av talet på klareringsstyresmakter i forvaltninga, samtidig som sektorprinsippet blir varetatt.

Departementet meiner det bør bli vurdert å stille visse kompetanse- og ressursmessige krav til dei verksemdar som skal handsame klareringssaker. Eit mogeleg krav kan vere at personellet i verksemda deltar på sakshandsamingskurs og kurs om tryggleikssamtale i regi av NSM. Det bør vidare vurderast å setje krav om at alle klareringsstyresmakter skal vere knytta til det elektroniske sakshandsamingssystemet for klareringssaker, TUSS. Det siste vil bidra til ein betre kommunikasjon mellom klareringsstyresmaktene og hurtig sakshandsamingstid.

Ei generell innvending som har blitt reist mot ei sentralisering av klareringsstyresmakt, er at dette vil føre til ein for stor avstand mellom autoriserande styresmakt og klareringsstyresmakta. Til

dette skal merkast at lovgjevar allereie har gjort vedtak om sentralisering gjennom at departementa skal vere klareringsstyresmakt, og at det nettopp er negative erfaringar med eit høgt antall, fragmenterte klareringsstyresmakter som har danna bakgrunnen for ein gjennomgang av organiseringa av desse organa. Ei lokal tryggleiksoppfølging er likevel viktig. Såleis vil verksemdar som mister klareringsstyresmakta framleis kunne ha ein viktig tryggleiksfunksjon, men da som autorisasjonsstyresmakt med det daglege oppfølgingsansvar for personelltryggleiken, jf. ovanfor i pkt. 3.2.

9 Økonomiske og administrative konsekvensar

Organisasjonsendringar av klareringsstyresmaktene vil føre til økonomiske og administrative konsekvensar. Omfanget av konsekvensane vil bero på val av løysing av dei fire skisserte alternativa. Alle alternativa bør kunne gje synergieffektar som samla sett vil føre til mindre bruk av ressursar.

Departementet sitt forslag til løysing, ei justert vidareføring av dagens modell der blant anna fylkesmennene si klareringsstyresmakt blir samla, er det alternativ som vil føre til minst konsekvensar. Som opplyst ovanfor vil denne løysinga ikkje rokke med prinsippa i dagens struktur, herunder klageordninga.

Det er klart at dette forslaget vil ha bering på fylkesmennene, særleg dei to nevnte embeta som overtar dei øvrige fylkesmennene sine klareringssaker. Departementet kan ikkje sjå at dette skulle føre til vesentlege konsekvensar for dei aktuelle fylkesmennene, nettopp fordi det er tale om relativt få saker. Fylkesmannen i Oslo og Akershus og fylkesmannen i Rogaland må rekne med at sentraliseringa innan deira ansvarsområde vil medføre eit merarbeid tilsvarande ca. ei halv stilling.

Forsvarsdepartementet

tilrår:

Tilråding frå Forsvarsdepartementet av 30. juni 2006 om oppfølging av oppmodingsvedtak nr. 478 (2004-2005) – strukturen til klareringsstyresmakta blir send Stortinget.