



DET KONGELEGE  
FORSVARSDPARTEMENT

# Ot.prp. nr. 59

(2004–2005)

---

Om lov om endringar i lov 20. mars 1998  
nr. 10 om forebyggende sikkerhets-  
tjeneste (sikkerhetsloven)



## Innhald

<b>1</b>	<b>Hovudinnhaldet i proposisjonen ...</b>	5	6.6.2	Departementet sine vurderingar .....	20
<b>2</b>	<b>Bakgrunnen for lovforslaget .....</b>	6	6.7	Innsyn – Arbeidsgruppa sitt høringsforslag .....	20
<b>3</b>	<b>Om høringa .....</b>	7	6.7.1	Synet til høringsinstansane .....	21
<b>4</b>	<b>Grunnleggjande omgrep innanfor personelltryggleikstenesta .....</b>	9	6.7.2	Departementet sine vurderingar .....	21
<b>5</b>	<b>Materielle reglar .....</b>	10	6.8	Oversending av sak til særskilt oppnemnd advokat – Arbeidsgruppa sitt høringsforslag .....	22
5.1	Gjeldande rett .....	10	6.8.1	Synet til høringsinstansane .....	22
5.2	Arbeidsgruppa sitt høringsforslag .....	10	6.8.2	Departementet sine vurderingar .....	22
5.3	Synet til høringsinstansane .....	11	6.9	Klage – Arbeidsgruppa sitt høringsforslag .....	23
5.4	Departementet sine vurderingar .....	14	6.9.1	Synet til høringsinstansane .....	23
<b>6</b>	<b>Sakshandsamingsreglar .....</b>	16	6.9.2	Departementet sine vurderingar .....	24
6.1	Gjeldande rett .....	16	<b>7</b>	<b>Strukturen til klareringsstyringsmakta .....</b>	25
6.2	Lovstruktur – forholdet mellom tryggleikslova og forvaltningslova .....	16	7.1	Gjeldande rett .....	25
6.3	Utreiingsplikt – Arbeidsgruppa sitt høringsforslag .....	17	7.2	Arbeidsgruppa sitt høringsforslag .....	25
6.3.1	Synet til høringsinstansane .....	17	7.3	Synet til høringsinstansane .....	29
6.3.2	Departementet sine vurderingar .....	17	7.4	Departementet sine vurderingar .....	19
6.4	Tryggleikssamtale – Arbeidsgruppa sitt høringsforslag .....	17	<b>8</b>	<b>Økonomiske og administrative konsekvensar .....</b>	31
6.4.1	Synet til høringsinstansane .....	17	8.1	Økonomiske konsekvensar .....	31
6.4.2	Departementet sine vurderingar .....	17	8.2	Administrative konsekvensar .....	31
6.5	Underretning – Arbeidsgruppa sitt høringsforslag .....	18	<b>9</b>	<b>Merknader til dei enkelte bestemmingane .....</b>	32
6.5.1	Synet til høringsinstansane .....	18			
6.5.2	Departementet sine vurderingar .....	18			
6.6	Grunngjeving – Arbeidsgruppa sitt høringsforslag .....	18			
6.6.1	Synet til høringsinstansane .....	18			
				<b>Forslag til endringar i lov om forebyggende sikkerhetstjeneste (sikkerhetsloven) .....</b>	35





DET KONGELEGE  
FORSVARSDÉPARTEMENT

# Ot.prp. nr. 59

(2004–2005)

---

## Om lov om endringar i lov 20. mars 1998 nr. 10 om forebyggende sikkerhetstjeneste (sikkerhetsloven)

*Tilråding frå Forsvarsdepartementet av 18. mars 2005,  
godkjend i statsråd same dagen.  
(Regjeringa Bondevik II)*

### 1 Hovudinnhaldet i proposisjonen

Proposisjonen inneheld forslag til endringar i lov 20. mars 1998 nr. 10 om forebyggende sikkerhetstjeneste (tryggleikslova) kapittel 6 om personellsikkerhet. Siktemålet med forslaga er meint å gjere rettstryggleiken for einskildsmenneskje betre i tryggleiksklareringssaker. Forslaga bygger på arbeidsgrupperapporten «Grensland mellom rettsikkerhet og personellsikkerhet.»

Departementet gjer framlegg om ei endring som presiserer at den binding til andre statar som norske statsborgarar måtte ha, er relevant i ei vurdering om tryggleiksmessig kvalifikasjon. Ein gjer også framlegg om ei nyskaping om at ei klarering kan gis på vilkår. Vidare blir det gitt framlegg om endring i vilkåra for å gi klarering til utanlandsk statsborgar. Framlegget inneber ei viss oppmyking frå den noko rigide og strenge regel som gjeld i dag.

Departementet gjer framlegg om endringar i sakshandsamingsreglane i klareringssaker. Dette er blant anna reglar om underretning om klareingsavgjerder, grunngjeving for avgjerda, reglar

for gjennomføring av tryggleikssamtale og klage. Vidare gjer ein framlegg om ein eigen regel om rett til innsyn i eiga klareringssak. Endringane i desse sakshandsamingsreglane er søkt harmonisert med reglane i forvaltningslova. Dersom grunngjeving eller innsyn blir nekta, skal vedkommande etter framlegget på nærare vilkår ha rett til oppnemning av advokat.

Ei tryggleiksklarering blir avgjort av ei klareingsstyringsmakt. Strukturen til denne klareringsstyringsmakta er regulert av tryggleikslova § 23 som seier at vedkommande departement er klareingsstyringsmakt innanfor sitt styringsmaktområde. Det er vurdert om endringar i strukturen bør finne stad. Departementet har kome til at dagens ordning bør vidareførast, såleis at endringsforslag i § 23 ikkje blir presentert i denne proposisjonen.

Departementet vil elles vurdere å gjere framlegg om å stramme inn på vilkåra for gjennomføring av ein klareringsprosess i ein proposisjon om objekttryggleik.

## 2 Bakgrunnen for lovforslaget

Tryggleikslova trådde i kraft 1. juli 2001. I denne lova framgår vilkåra for tryggleiksklarering og sakshandsamingsreglar for denne prosessen. Desse lovreglane er i stor grad ei vidareføring av tidlegare rettstilstand som gjekk fram av kronprinsregentens resolusjon av 4. november 1983 og direktiv for personellsikkerhetstjenesten i Forsvaret fastsett i februar 1990. Vesentlege realitetsendringar blei ikkje innført da tryggleikslova trådde i kraft, sidan fokuset primært var retta mot å gi reglane lovsform. Departementet meiner tida nå er moden for revisjon av lovbestemmingane vedrørande personelltryggleik, særleg med omsyn til rettstryggleiken for den einskilde.

Departementet nedsette 18. september 2003 ei arbeidsgruppe der den sentrale del av mandatet var å sjå på gjeldande reglar og praksis i personelltryggleikstenesta med omsyn til ivaretakinga av rettstryggleiken. Arbeidsgruppa hadde følgjande samansetting:

- Randi Haukebø, sorenskrivar ved Eidsvoll tingrett (leiar)

- Hilde Indreberg, avdelingsdirektør i Justisdepartementet (lovavdelinga)
- Severin Vikanes, underdirektør i Forsvarsdepartementet
- Astrid Flesland, seniorrådgivar i Datatilsynet
- Anders Bjønnes, seniorrådgivar i Nasjonal sikkerhetsmyndighet
- Johnny Beck, rådgivar i Post- og teletilsynet
- Børre Bakke, rådgivar i Forsvarets sikkerhetsavdeling

Arbeidsgruppa leverte si rapport, «Grensland mellom rettssikkerhet og personellsikkerhet,» til Forsvarsdepartementet 1. mars 2004, der det blei foreslått fleire lovendringar med sikte på styrking av rettstryggleiken i tryggleiksklareringssakar. Nærare utgreiing om mandatet og arbeidet til arbeidsgruppa går fram av arbeidsgrupperapporten kapittel 3 og 4.

### 3 Om høringa

Forsvarsdepartementet sendte arbeidsgrupperapporten på høring 27. april 2004 med frist til å gi uttaling til 1. juli 2004. Rapporten ble sendt til følgende adressatar:

Departementa

EOS-utvalget

Stortingets ombodsmann for forvaltninga

Ombodsmannen i Forsvaret

Datatilsynet

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap

Det norske veritas

Etterretningstjenesten

Forsvarsbygg

Forsvarets forskningsinstitutt

Forsvarets logistikkorganisasjon

Forsvarets sikkerhetsavdeling

Forsvarsstaben

Helsetilsynet

Jernbanetilsynet

Jernbaneverket

Justervesenet

Kredittilsynet

Kystdirektoratet

Luftfartstilsynet

Nasjonal sikkerhetsmyndighet

Norges vassdrags- og energidirektorat

Næringsmiddeltilsynet

Næringslivets sikkerhetsorganisasjon

Oljedirektoratet

Patentstyret

Politidirektoratet

Politiets sikkerhetstjeneste

Post- og teletilsynet

Riksantikvaren

Riksarkivet

Rikstrygdeverket

Senter for informasjonssikring

Senter mot etnisk diskriminering

Sjøfartsdirektoratet

Skattedirektoratet

Sosial- og helsedirektoratet

Statens forvaltningstjeneste

Statens forurensningstilsyn

Statens kartverk

Statens landbruksforvaltning

Statens legemiddelkontroll

Statistisk sentralbyrå

Strålevernet

Vegdirektoratet

Toll- og avgiftsdirektoratet

Alle fylkesmenn

Bergen kommune

Oslo kommune

Trondheim kommune

Universitetet i Bergen

Universitetet i Oslo

Universitetet i Tromsø

Høgskolen på Gjøvik

Høgskolen i Haugesund

Høgskolen i Stavanger

Abelia

Ericsson AS

Hafslund Energi

Helse Vest

Helse ØstKongsberg Defence Communications AS

Netcom

Norconsult AS

NordeaNoregs Bank

Norsk Hydro ASA

NRK

Statkraft

Statnett

Statoil

Statsbygg

Statskonsult

Telenor

TV 2

Akademikerne

Amnesty

Den norske Advokatforening

Den norske dommerforening

Energibedriftenes landsforening

Finansnæringens Hovedorganisasjon

Handels- og servicenæringens hovedorganisasjon

Innvandrerne Landsorganisasjon

Kommunenes sentralforbund

Landsorganisasjonen i Norge (LO)

NAVO	Sosialdepartementet
NHO	Utdannings- og forskningsdepartementet
NOPEF	Utenriksdepartementet
Norges Ingeniørforbund (NITO)	
Norges Juristforbund	EOS-utvalget
Norges rederiforbund	
NTNU	Datatilsynet
Oljearbeidernes Fellessammenslutning	Direktoratet for samfunnsikkerhet- og beredskap
Oljeindustriens landsforening	Etterretningstjenesten
Organisasjonen mot offentlig diskriminering	Forsvarets sikkerhetsavdeling
Sparebankforeningen	Jernbaneverket
Utdanningsgruppenes Hovedorganisasjon	Nasjonal sikkerhetsmyndighet
Yrkesorganisasjonens sentralforbund	Norges vassdrags- og energiverk
	Oljedirektoratet
Dei høringsinstansar som har svart at dei ikkje har merknader til rapporten, eller at dei ikkje gir realitetsuttaling, er:	Politidirektoratet
Arbeids- og administrasjonsdepartementet	Politiets sikkerhetstjeneste
Barne- og familiedepartementet	Post- og teletilsynet
Fiskeridepartementet	Riksarkivaren
Landbruksdepartementet	Senter mot etnisk diskriminering
	Sosial- og helsedirektoratet
	Statens forvaltningstjeneste
	Statistisk sentralbyrå
Ombodsmannen for Forsvaret	Toll- og avgiftsdirektoratet
Helsetilsynet	Fylkesmannen i Finnmark
Justervesenet	Fylkesmannen i Hedmark
Sjøfartsdirektoratet	Fylkesmannen i Hordaland
Statens forurensningstilsyn	Fylkesmannen i Oppland
Statens jernbanetilsyn	Fylkesmannen i Oslo og Akershus
Statens kartverk	Fylkesmannen i Rogaland
Statens landbruksforvaltning	Fylkesmannen i Sør-Trøndelag
Fylkesmannen i Vest-Agder	Fylkesmannen i Telemark
Fylkesmannen i Østfold	Fylkesmannen i Troms
	Fylkesmannen i Vestfold
Advokatforeningen	Oslo kommune
Energibedriftenes landsforening	Trondheim kommune
Handels- og servicenæringens hovedorganisasjon	
NAVO	Akademikerne
	Innvandrerne landsorganisasjon
TV 2	Landsorganisasjonen i Norge (LO)
	Næringslivets hovedorganisasjon
Desse av høringsinstansane har gitt realitetsmerknader til rapporten:	Næringslivets sikkerhetsorganisasjon
Finansdepartementet	Organisasjonen mot offentlig diskriminering
Helsedepartementet	Sparebankforeningen
Justis- og politidepartementet	Telenor
Kultur- og kirkedepartementet	
Nærings- og handelsdepartementet	Høringsinstansane er generelt positive til framleggja frå arbeidsgruppa. Merknader til dei einskilde framlegg blir behandla tematisk under dei ulike kapitla nedanfor.
Olje- og energidepartementet	
Samferdselsdepartementet	



## 4 Grunnleggjande omgrep innanfor personelltryggleikstenesta

Den førebyggjande tryggleikstenesta er av defensiv karakter, og består av ulike tiltak som skal søkje å hindre at spionasje, sabotasje og terrorhandlingar blir satt i verk mot skjermingsverdig informasjon eller objekt.

### *Tryggleiksklarering*

Tryggleiksklarering er ein type førebyggjande tryggleikstiltak. Dette tiltaket inneber at person som skal ha tilgang til tryggleiksgradert informasjon blir kontrollert for å avdekkje den tryggleiksmessige kvalifikasjonen. Jf. tryggleikslova § 3 nr. 16 for definisjon av tryggleiksklarering. Etter at slik kontroll er gjennomført, blir klareringsavgjøring fatta av ei klareringsstyringsmakt. Hovudregelen er at vedkommande departement er klareringsstyringsmakt innan sitt styringsmaktsområde, jf. tryggleikslova § 23 første ledd.

### *Autorisasjon*

Person som er tryggleiksklarert, må før kontakt med tryggleiksgradert informasjon også få ein særskilt autorisasjon for dette. Mens tryggleiksklarering skjer sentralt ved ei klareringsstyringsmakt, skjer autoriseringa lokalt hos den verksemda der vedkommande er tiltenkt kontakt med gradert informasjon. Jf. tryggleikslova § 3 nr. 17 for definisjon av autorisasjon. Formålet med autorisasjonen er hovudsakeleg å kontrollere at vedkommande er kjent med tryggleiksreglane og å få etablert eit til-litsforhold mellom verksemda og vedkommande person. Autorisasjonsprosessen er regulert i trygg-

leikslova § 23 femte ledd og i føresegna om personelltryggleik, kapittel 5.

### *Kort om forholdet mellom tryggleiksklarering og autorisasjon*

Kontakt med gradert informasjon føreset ein to-trinnsprosess, der ein først må få tryggleiksklarering av klareringsstyresmakta og deretter autorisasjon av den verksemda der den konkrete kontakt med gradert informasjon vil finne stad, autorisasjonsstyringsmakta. Denne prosessen kan eksemplifiserast ved at tryggleiksklarering er førarkortet som gir eit generelt høve til å ha kontakt med gradert informasjon, mens autorisasjonen er overleveringa av nøklane der den konkrete tilgangen til gradert informasjon blir gitt.

### *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 sluttar i den stillinga ein først blei klarert for, kan ein gjere bruk av den same klareringa i ei eventuell ny stilling der det er krav om tilsvarande tryggleiksklarering. Denne type klarering som praktiserast i Noreg blir gjerne kalt nivåklarering, avdi ein blir klarert for eit bestemt graderingsnivå uavhengig av stilling. Dette i motsetnad til stillingsklarering, der klareringa er knytta til ei konkret stilling. Ved skifte til ny stilling som også krev klarering, blir det innanfor eit slikt system gjennomført ein ny personkontroll relatert til den nye stillinga.

## 5 Materielle regler

### 5.1 Gjeldande rett

Vilkåra for når klarering kan gis, går fram av tryggleikslova §§ 21 og 22 om høvesvis norske og utanlandske statsborgarar.

Etter § 21 skal tryggleiksklarering bare gis eller oppretthaldast dersom det ikkje ligg føre rimeleg tvil om den tryggleiksmessige kvalifikasjonen til vedkommande. Når avgjerdsle om tryggleiksmessig kvalifikasjon skal tas, skal det berre leggjast vekt på forhold som er relevante for å vurdere pålitelegskapen, lojaliteten og den sunne dømmekrafta til vedkommande i forhold til handsaming av skjermingsverdig informasjon. I paragrafen går det fram ei rekkje moment som er relevante å leggje vekt på i vurderinga av den tryggleiksmessige kvalifikasjonen til personen. Dette er til dømes straffbare forhold, misbruk av rusmiddel og økonomiske forhold som kan freiste til utroskap.

Tryggleikslova § 22 om utanlandske statsborgarar, gir ein hovudregel om at utanlandsk statsborgar normalt ikkje skal gis tryggleiksklarering. Unntak kan gjerast dersom det ligg føre eit særleg behov for å gi utanlandsk statsborgar tilgang til graderte opplysningar.

### 5.2 Arbeidsgruppa sitt høringsforslag

#### § 21

Gruppa gjer framlegg om å lovfeste eit nytt moment om at binding til andre statar kan vere relevant å leggje vekt på i ei tryggleiksavgjerdsle. Endringa gjer synleg at den binding norske statsborgarar måtte ha til andre statar skal vurderast. Dette kan føre til større likskap i handsaminga av norske og utanlandske statsborgarar når det gjeld tryggleiksmessige forhold med omsyn til bindinga til andre statar. Det vises elles til rapporten side 75.

Arbeidsgruppa gjer vidare framlegg om ei ny bestemming der ei klarering kan gis på vilkår i spesielle tilhøve. Eit vesentleg moment i denne samanhengen er at ei tryggleiksklarering på vilkår sikrar ei forholdsmessig avgjerdsle der alternativet er å nekte klarering. På side 69–70 blir dette drøfta slik:

«Et problem med at dagens klareringer kan nyttes for tjeneste ved flere forskjellige etater, er at de nødvendigvis vil måtte gis på et mer generelt grunnlag enn om klarering ble gitt for en bestemt stilling. Ved sistnevnte alternativ vil en risikovurdering kunne knyttes opp til den spesifikke stillingen eller oppdraget. Ettersom klareringsmyndigheten ikke kan vite i hvilken sammenheng klareringen kan tenkes benyttet i fremtiden, vil klareringsmyndigheten i sin vurdering muligens ta med en hypotetisk mulighet for at en person med spesielle bindinger kan utløse høy sikkerhetsmessig risiko i en gitt situasjon. Dette kan igjen medføre at klareringsmyndigheten nekter klarering selv om sannsynligheten for at risikosituasjonen skal oppstå, er liten. Et eksempel på dette kan være en person med slike økonomiske eller familiære bindinger til et land at vedkommende lettere kan bli utsatt for press til å handle i strid med Norges sikkerhetsmessige interesser hvis vedkommende skal gjøre tjeneste i det aktuelle landet.

En løsning på problemet kan være at klarering i spesielle tilfeller gis på vilkår. Med utgangspunkt i eksempelet nevnt ovenfor om risiko knyttet til potensiell tjeneste for norske myndigheter i ett bestemt land, kan klareringen gis på det vilkår at den ikke kan nyttes til tjeneste som involverer Norges forhold til dette landet. En slik ordning vil øke rettsikkerheten til den enkelte som da vil få en positiv avgjørelse selv om det er knyttet visse vilkår til denne. Alternativet ville ellers vært et avslag.

Ved å synliggjøre i klareringsavgjørelsen hva som konkret ligger til grunn for begrensningene, muliggjør dette en reell klageadgang også her. Vedkommende vil få vite hvorfor begrensningene er gitt og følgelig få anledning til å klage direkte på den vurdering som er begrunnelsen for vilkårene.

Åpning for å gi klarering på vilkår i spesielle tilfelle har visse faremomenter. Vilkårsetting kan bli brukt utover de tilfellene hvor det er et strengt saklig behov, idet løsningen kan fremstå som en lettvent mellomløsning. I og med at man åpner for en rekke alternative løsninger, gis det også større rom for forskjellsbehandling.

Arbeidsgruppen mener at dagens ordning med klarering for nivå bør bestå fremfor å gå over til klarering for stilling. De svakheter som

denne ordningen medfører, bør søkes avhjulpet ved at det åpnes for at klarering i visse tilfelle kan gis på vilkår. Selv om klarering på vilkår innebærer betenkeligheter, bør fordelene dette kan gi for den enkelte veie tyngst.»

## § 22

Arbeidsgruppa gjer framlegg om ein regel som inneber ei viss oppmyking når det gjeld klarering av utanlandske statsborgarar. Utanlandsk statsborgarskap vil framleis vere eit sentralt element i ei vurdering av tryggleiksmessig kvalifikasjon. Likevel gjer arbeidsgruppa framlegg om ein regel som inneber større grad av individuell vurdering, der den tryggleiksmessige relevans til heimlandet til vedkommande inngår som ein del av vurderingsgrunnlaget. I tillegg må ein vurdere den bindinga som vedkommande har til heimlandet og til Noreg. Bestemminga må sjåast i samheng med nemnde framlegg til presisering i § 21 om at «tilknytning til andre stater» kan bli vektlagt i ei klareringsavgjerdsle. Arbeidsgruppa gjer framlegg om ei prosessuell endring med at klareringsstyrimakta kan gi klareing til utanlandsk statsborgar, utan først å innhente uttaling frå Nasjonal sikkerhetsmyndighet.

Arbeidsgruppa uttaler blant anna på side 76 i rapporten:

«Statsborgerskap i seg selv synes å være et noe mangelfullt grunnlag for å vurdere sikkerhetsmessig skikkethet. I en vurdering av lojalitetstilknytninger, kan det reises spørsmål om hvorvidt statsborgerskap kan virke tilslørende for reelle faktiske forhold, da lojaliteten ofte kan være sterkere til familie, klaner og religiøse miljøer. Til dette kommer også at statsborgerskap ikke nødvendigvis vil være ensbetydende med at man er nært tilknyttet vedkommende stat. For eksempel vil man kunne være norsk statsborger selv om man aldri har bodd i Norge. På den annen side kan man som utenlandsk statsborger ha bodd i Norge hele livet, og ha sin lojalitet her.

Som en bakgrunn til det foranstående, bør man også ta i betraktning dagens generelle globaliseringstendens og overnasjonale organisasjoner, herunder EU, der skillelinjene mellom statene synes å bli mindre.

Det kunne tenkes at man i regelverket ikke tillå statsborgerskap generell betydning, og at loven ikke inneholdt særbestemmelser om utenlandske statsborgere. Utanlandsk statsborgerskap ville da inngått som ledd i en konkret helhetsvurdering etter § 21 om sikkerhetsmessig skikkethet, og være ett av flere relevante momenter. Dette ville harmonisert med prinsippet om individuell saksbehandling, som for øv-

rig er fremtredende i sikkerhetsloven. Som et alternativ til statsborgerskap, kunne det tenkes at man av sikkerhetshensyn innførte en regel om observasjonstid i forskriften § 3–7 med krav om botid i Norge.

Arbeidsgruppen har vurdert en mellomløsning ved å innføre en ordning lik den i Sverige, der det kun stilles krav om svensk statsborgerskap i stat- og kommunesektoren. I privat sektor er det ikke krav om å være svensk statsborger for å få sikkerhetsklarering. Imidlertid kan arbeidsgruppen ikke se at det ut fra en helhetlig risikobetraktning er naturlig å innføre et skille i regelverket mellom offentlig og privat sektor i denne sammenheng. Et slikt skille ville dessuten medføre en overgang til en form for stillingsklarering.

Dagens § 22 praktiseres i stor utstrekning i strid med sin ordlyd, idet klarering normalt gis dersom det ikke foreligger omstendigheter som gjør dette utilrådelig. Hvilke forhold som skal vektlegges i denne vurderingen fremgår ikke av dagens lovtekst. Arbeidsgruppen mener derfor at enten må praksis endres slik at den blir i samsvar med lovens ordlyd, eller så bør dagens praksis gjenspeiles i lovteksten, dog slik at de forhold som skal vektlegges klart fremgår. Dette er statsborgerstatens relative sikkerhetsmessige betydning, betydningen av vedkommendes tilknytning til denne og vedkommendes tilknytning til Norge. Arbeidsgruppen er blitt stående ved den sistnevnte løsning. For øvrig mener arbeidsgruppen at også norske statsborgeres tilknytning til fremmede stater vil være av betydning for vurdering av deres sikkerhetsmessige skikkethet, jf forslaget om ny bokstav k i § 21. Disse endringene vil samlet sett gi en større likebehandling mellom innenlandske og utenlandske borgere, samtidig som det øker forutberegneligheten. Det har vært uenighet i arbeidsgruppen om hvorvidt særregelen om utenlandske statsborgere kan fjernes helt. Man har derfor valgt som et felles forslag å opprettholde to atskilte bestemmelser avhengig av statsborgerskap.»

## 5.3 Synet til høringsinstansane

*§ 21 – om ny bokstav om «tilknytning til andre stater»*

*Utenriksdepartementet og Nasjonal sikkerhetsmyndighet gjer uttrykk for støtte til framlegget frå arbeidsgruppa. Senter mot etnisk diskriminering og Telenor er også positive til framlegget, men har enkelte merknader. Organisasjonen Mot Offentlig Diskriminering er skeptisk til framlegget.*

*Senter mot etnisk diskriminering* påpeiker:

«Vi vil allikevel bemerke at vurderingen av vedkommendes tilknytning til andre stater kan slå uheldig ut for norske statsborgere som ikke har norsk bakgrunn, da disse i alminnelighet har tilknytning til en annen stat. Tilknytningen i seg selv kan ikke uten videre tillegges vekt. Det må være klart at det er vedkommendes forhold i dag, til det aktuelle landet som må være avgjørende for sikkerhetsvurderingen, ikke det at vedkommende kommer fra et bestemt land. Det er viktig at det oppstilles klare kriterier for hvordan vurderingen av begrepet tilknytning skal gjøres.»

*Telenor* skriv blant anna:

«Vi forutsetter at vurderingen av sikkerhetsmessig skikkethet justeres i forhold til det aktuelle trusselbildet, og dette burde ikke få negativ betydning for vårt personale.»

*Organisasjonen Mot Offentlig Diskriminering* skriv:

«Forslaget om nytt første ledd bokstav k er OMOD mer tvilende til. Etter dette skal «tilknytning til andre stater» settes på listen av momenter som skal vektlegges ved klarering av norske statsborgere. OMOD legger til grunn at det utelukkende er snakk om eksplisitering av et moment som allerede tillegges vekt etter nåværende § 21 bokstav k, og det ikke vil føre til at norske statsborgere med minoritetsbakgrunn blir mer utsatt for usaklig avslag på klarering.»

§ 21 – om klarering på vilkår

*Telenor* og *Organisasjonen Mot Offentlig Diskriminering* er positive til framlegget frå arbeidsgruppa. *Nasjonal sikkerhetsmyndighet*, *Jernbaneverket* og *Senter mot etnisk diskriminering* stiller seg i hovudsak bak framlegget, men har nokre merknader.

*Nasjonal sikkerhetsmyndighet* uttaler blant anna:

«NSM støtter i utgangspunktet innføringen av en hjemmel til å sette vilkår for positive klareingsavgjørelser. Arbeidsgruppen drøfter imidlertid bruk av vilkår innenfor en noe snever ramme. Etter NSM sitt syn kan det være aktuelt å benytte vilkår også i enkelte andre særlige tilfeller enn de som er drøftet av arbeidsgruppen.»

Vidare blir det peikt på:

«NSM vil også påpeke at bruk av vilkår i klareingssaker forutsetter at en har en effektiv måte å følge opp og håndheve vilkårene på. Har en ikke dette, vil så vel sikkerheten som rettssikkerheten bli skadelidende. Å følge opp vilkår på en

tilfredsstillende måte antas for øvrig å være både tids- og ressurskrevende.»

*Jernbaneverket* skriv følgjande:

«Det er, slik vi ser det, fremst ved autorisasjonsmyndigheten at det kan skapes et sikkerhetsmessig viktig tillitsforhold mellom den enkelte klarerte og sikkerhetslovens forvaltere. Det er derfor svært viktig sikkerhetsmessig at vilkår og evt heftelser ved den enkelte blir gjort tilgjengelig for autorisasjons ansvarlig som skal bli kjent med vedkommende for å kunne gi tillit til å autorisere.»

*Senter mot etnisk diskriminering* uttaler:

«Vi ser imidlertid en viss fare for at bestemmelsen kan misbrukes også i tilfeller der det i utgangspunktet ikke hadde vært påkrevd med sikkerhetsklarering i det hele tatt. Enkelte arbeidstakere med utenlands statsborgerskap kan da risikere å havne i en form for «annrangs» stilling uten tilgang til nødvendig informasjon. Det er også her viktig at det stilles klare krav til at det bare kan settes vilkår for sikkerhetsklarering der det ikke foreligger helt spesielle behov.»

§ 22 – om klarering av utanlandske statsborgarar

*Justisdepartementet*, *Utenriksdepartementet*, *Kultur- og kirke departementet*, *Nærings- og handelsdepartementet*, *Samferdselsdepartementet*, *Helse departementet*, *Statens forvaltningstjeneste*, *Telenor* og *Innvandrernes landsorganisasjon* støtter framlegget frå arbeidsgruppa. *Politiets sikkerhetstjeneste* og *Senter mot etnisk diskriminering* støtter i hovudsak framlegget, men har enkelte merknader. *Organisasjonen Mot Offentlig Diskriminering* meiner at ein ikkje bør ha nokon særregel om utanlandske statsborgarar. *Nasjonal sikkerhetsmyndighet* meiner regelen bør bli betre klargjort, men at gjeldande hovudregel om at utanlandske statsborgarar normalt ikkje skal tryggleiksklararast, bør bestå. *Etterretningstjenesten* meiner gjeldande § 22 ikkje bør endrast.

*Politiets sikkerhetstjeneste* uttaler:

«I dagens situasjon med «fri flyt av arbeidskraft» og internasjonalt samarbeid har vi forståelse for at en ikke lenger ønsker bestemmelsen om at utenlandsk statsborger normalt ikke skal gis sikkerhetsklarering. En bør imidlertid vurdere hvorvidt vi skal stille krav om oppholds- og arbeidstillatelse fra Nederland.»

Vidare heiter det:

«Forslaget til nytt første ledd kan medføre at den enkelte klareringsmyndighet vurderer de

enkelte lands sikkerhetsmessige betydning forskjellig. For at de enkelte land ikke skal vurderes forskjellig, foreslås at det utarbeides en liste over «risikoland» tilsvarende den tidligere NATO-listen, «Risk Countries.»

*Senter mot etnisk diskriminering uttaler:*

«Det kan allikevel stilles spørsmål ved om den foreslåtte endringen fortsatt overlater for mye til det enkelte departement når det gjelder utøvelse av skjønn i den enkelte saken. Kriteriene «hjemlandets sikkerhetsmessige betydning og vedkommendes tilknytning til hjemlandet og Norge» gir fortsatt rom for relativt vid skjønnsmessig vurdering. Hvordan skal for eksempel «hjemlandets sikkerhetsmessige betydning» vurderes ved sikkerhetsklareringen? SMED mener at det er viktig at det oppstilles klare retningslinjer for skjønnsutøvelsen, slik at det ikke blir opp til den enkelte saksbehandler på prinsipielt grunnlag, uten en konkret og individuell vurdering, å avgjøre hvorvidt en utenlandsk statsborger skal gis sikkerhetsklarering.»

*Organisasjonen Mot Offentlig Diskriminering* skriv blant anna:

«Etter OMODs oppfattelse er det helt nødvendig at denne bestemmelsen endres.....

OMOD beklager likevel sterkt at arbeidsgruppen foreslår å videreføre særregler om klarering av utenlandske statsborgere..... Dette er en formell forskjellsbehandling som etter OMODs oppfattelse ikke harmonerer med internasjonale forpliktelser og regjeringens likestillingsmålsetninger i Handlingsplan mot rasisme og diskriminering (2002–2006).....Når samtidig det foreslås en ny bokstav k i § 21 første ledd som bestemmer at «tilknytning til andre stater» kan vektlegges i en vurdering av sikkerhetsmessig skikkethet, kan OMOD ikke se hvordan det kan forsvares å bevare § 22.....Det er ulike grunner til at folk ikke har statsborgerskap. For det første er det en langvarig prosess å erverve. For det andre kan det være gode grunner til at personer beholder et utenlandsk statsborgerskap som ikke har noe med sviktende lojalitet til Norge å gjøre.»

Nasjonal sikkerhetsmyndighet er enig i at dagens uklare rettstilstand gjer det nødvendig med ei regelendring, men er ueinig i arbeidsgruppas forslag:

«NSM vil bemerke at en person med utenlandsk statsborgerskap gjennom sitt statsborgerskap vil ha formelle bånd til det landet han er borger av. I tillegg er det ikke uvanlig at han har uformelle knytninger til landet. Det ligger i statsborgerskapets natur at en borger har både plikter og rettigheter. En slik plikt blir etter

NSMs oppfatning satt på spissen i det øyeblikk landet i forskjellige sammenhenger krever vedkommendes lojalitet, for eksempel i forhold til det å gjøre militærtjeneste, delta i krig, eller ved å bidra til å fremskaffe informasjon som anses viktig for landet (etterretningsvirksomhet og spionasje).

Dersom det nå åpnes for at utenlandske statsborgere som hovedregel skal kunne få sikkerhetsklarering, kan dette etter NSMs oppfatning føre til at fremmed etterretning vil fokusere på å benytte egne borgere i etterretningsmessig sammenheng. Dette vil antakelig fremstå som mer ressursbesparende og mindre risikofylt enn å forsøke å verve norske borgere.

Flere land, også i dagens globaliserte samfunn, finner fortsatt grunn til å opprettholde restriksjoner med hensyn til sikkerhetsklarering av utenlandske statsborgere. Arbeidsgruppen synes i denne sammenheng ikke i tilstrekkelig grad å ha vurdert forslaget mulige negative konsekvenser for Norges forsvars-, etterretnings- og sikkerhetsmessige samarbeid med andre land. Etter NSMs syn kan det ikke utelukkes at forslaget vil kunne skade andre lands tillit til Norge som samarbeidspartner.

NSM mener på denne bakgrunn at det ikke fremstår som forsvarlig å oppheve dagens hovedregel. De kriterier som utvalget foreslår presenterer imidlertid en klargjøring i forhold til dagens unntaksbestemmelser.

NSM fremmer følgende alternative forslag til ny § 22:

*Utenlandske statsborgere skal normalt ikke gis sikkerhetsklarering*

*En utenlandsk statsborger kan likevel gis sikkerhetsklarering etter en vurdering av hjemlandets sikkerhetsmessige betydning og vedkommendes tilknytning til hjemlandet og Norge.»*

*Etterretningstjenesten påpeiker:*

«E-tjenesten mener likevel at arbeidsgruppen synes å ha undervurdert betydningen av et fremmed statsborgerskap i sikkerhetssammenheng. Rapporten gir inntrykk av at arbeidsgruppen i vurderingen bare har vektlagt betydningen av en persons subjektive forhold (sårbarheten) og ikke i hvilken grad statsborgerskapet i seg selv gjør at noen blir et større etterretningsmål enn andre (trusselen).

E-tjenesten mener at statsborgerskap i seg selv kan være av betydning når fremmed etterretning velger etterretningsmål, i tillegg til at det er et visst uttrykk for den enkeltes lojalitetsfølelse.»

## 5.4 Departementet sine vurderingar

### § 21 – om ny bokstav om «tilknytning til andre stater»

Den nye bokstaven er ei kodifisering av gjeldande rett, og er primært meint som ei presisering av at den bindinga som norske statsborgarar måtte ha til andre statar kan få relevans i ei vurdering om tryggleiksmessig kvalifikasjon. Regelen kan sikre større likskap i handsaminga mellom norske og utanlandske statsborgarar når det gjeld tryggleiksmessige innvendingar med omsyn til binding til andre statar. Departementet er einig i vurderingane og konklusjonen til arbeidsgruppa på dette punktet.

Senter mot etnisk diskriminering har kommentert at denne regelen kan slå uheldig ut for norske statsborgarar som ikkje har norsk bakgrunn, da desse ofte har binding til ein annan stat. Departementet presiserer at binding til annan stat i seg sjølv ikkje er tilstrekkeleg grunn for klareringsavslag. Det må foretas ei konkret vurdering om bindinga kan influere på den tryggleiksmessige kvalifikasjonen til vedkommande.

### § 21 – om klarering på vilkår

Departementet er einig i vurderinga og konklusjonen til arbeidsgruppa om å innføre eit nytt ledd i § 21 som gir heimel for å sette vilkår for tryggleiksklarering i særlege tilfelle.

Ei vilkårsordning vil redusere faren for at klareringsstyringsmakta overveier hypotetiske fakta med omsyn til at vedkommande kan komme i ein spesiell situasjon der risiko aktualiserast. Innføring av ei vilkårsordning vil medverke til å sikre større forholdsmessige avgjerdslar, i tillegg til at vedkommande kan klage på vilkåret.

Det er viktig at den autorisasjonsansvarlege får kjennskap til at det er satt vilkår for klareringa. Departementet er her einig med arbeidsgruppa om at vilkåra bør tas inn i verksemdenes register over eigne klareringar og det nasjonale registeret over tryggleiksklareringar som blir holdt av Nasjonal sikkerhetsmyndighet.

Nasjonale sikkerhetsmyndighet trur at oppfølging av person som har klarering på vilkår, både vil vere tid- og ressurskrevjande. Når det gjeld den administrative oppfølginga, kan departementet ikkje sjå at dette vil medføre nemneverdig meir tid- og ressursbruk. For så vidt gjeld den tryggleiksmessige oppfølginga av personen som har klarering på vilkår, vil dette bli ei oppgåve særleg for autoriserande styringsmakt. Eit vesentleg element i denne samanhengen vil vere at den aktuelle personen

ikkje blir gitt graderte oppgåver/informasjon i strid med vilkåret for klareringa. Departementet vil nemne at einkvar som er tryggleiksklarert skal følgjast opp tryggleiksmessig. Departementet kan ikkje sjå at den tryggleiksmessige oppfølginga av ein person som har klarering på vilkår skulle innebere nemneverdig meir tid- og ressursbruk i forhold til den tryggleiksmessige oppfølging som i alle høve skal finne stad.

### § 22

Departementet stiller seg bak vurderinga og konklusjonen til arbeidsgruppa om ny regel for klarering av utanlandske statsborgarar.

Departementet vurderer det som positivt at vilkåra for klarering av utanlandske statsborgarar blir klargjort. Endringsforslaga er etter departementets meining både ein rettstryggleiksmessig og tryggleiksmessig betring ettersom utanlandske statsborgarar i større grad enn tidlegare skal underleggjast ei individuell skjønnsmessig vurdering. Dette synest meir konsistent i relasjon til kravet i lova med omsyn til norske statsborgarar. Nasjonal sikkerhetsmyndighet og Etterretningstjenesten meiner arbeidsgruppa har lagt for lita vekt på at statsborgarskapet i seg sjølv kan ha relevans ved eventuell utvelging av etterretningsmål. Departementet er klar over denne problemstillinga, men kan ikkje sjå at endringsforslaget vil gå ut over den førebyggjande tryggleiken i forhold til dagens praktisering av gjeldande regel. Elles bør det presiserast at framlegget til ny utforming av § 22 ikkje inneber nokon hovudregel om at utanlandsk statsborger skal gis klarering. Nettopp fordi klarering av utanlandske statsborgarar reiser særlege problemstillingar, ønskjer departementet at det framleis skal vere visse restriksjonar på dette området som framgår av ein eigen paragraf. På denne bakgrunn kan departementet ikkje sjå at regelendringa vil få negative konsekvensar for Noregs samarbeid med utanlandske tryggleiks- og etterretningsstyresmakter.

Organisasjonen Mot Offentlig Diskriminering har uttalt at særreglar for utanlandske statsborgarar er ei formell ulikskap i handsaminga som ikkje harmonerer med Noregs internasjonale plikter. Departementet finner grunn til å presisere at særreglar på dette området ikkje bryt med Noregs internasjonale plikter. Tvert i mot har Noreg folkerettslege plikter via avtale med internasjonale organisasjonar, til dømes NATO, og bilaterale avtaler med ein-skildland, som grunnjev restriksjonar for tilgang til gradert informasjon med statsborgarskap. Vidare vil ein peike på at dei aller fleste land har restriksjonar med omsyn til tryggleiksklarering av ut-

anlandske statsborgarar. Etter forslaget til ny regel, skal klareringsstyringsmakta vurdere den tryggleiksmessige relevans til heimlandet til vedkommande. Departementet finn det ikkje ønskjeleg å utarbeide ei særskilt liste over land som det er knytt ein tryggleiksmessig risiko til, slik som Politets sikkerhetstjeneste gjer framlegg om. Det er likevel viktig at klareringsstyringsmaktene vurderer den tryggleiksmessige relevansen til dei eiskilde

landa på ein lik måte. Derfor må førsteinstansen få tilgang til opplysningar frå Nasjonal sikkerhetsmyndighet om risikovurderinga av dei einskilde landa. Risikovurderingane må bli grundigare og meir konkrete på dette området. At desse vurderingane er viktige, blir styrka av at Nasjonal sikkerhetsmyndighet ikkje lenger skal gi uttale til klareringsstyringsmaktene i kvart enkelt tilfelle før klarering kan gis.

## 6 Sakshandsamingsreglar

### 6.1 Gjeldande rett

---

Med sakshandsamingsreglar blir det i denne samanhengen sikta til reglar om utreiingsplikt, tryggleikssamtale, underretning, grunngeving, innsyn og klage. Gjeldande sakshandsamingsreglar finns i forskjellige rettskjelder. Enkelte reglar framgår av tryggleikslova, andre reglar framgår av føresegna til NSM til tryggleikslova og praksis.

#### *Utreiingsplikt*

Når det gjeld utreiingsplikta, plikta til å sjå til at saka er tilstrekkeleg opplyst før klareringsavgjerdsle blir fatta, går denne ikkje uttrykkeleg fram i tryggleikslova. Utreiingsplikta går fram i føresegna til NSM til tryggleikslova. Det er lagt til grunn at denne plikta i klareringssaker også må kunne utleiast av dei alminnelege forvaltningsrettslege prinsippa.

#### *Tryggleikssamtale*

I klareringssaker er klareringsstyringsmaktene sin gjennomføring av samtale med den som skal klare, ofte ein sentral del av sakshandsaminga for å danne seg et bilete av den tryggleiksmessige kvalifikasjonen til vedkommande. I tryggleikslova har dette kome til uttrykk i § 21 tredje ledd, der det framgår at klareringsstyringsmakta kan få fram uklære forhold med å halde ei tryggleikssamtale.

#### *Underretning*

Den som har vore vurdert tryggleiksklarert, har rett til å bli gjort kjent med resultatet. Når avgjerdsle er negativ, skal resultatet utan vidare gjerast kjent for vedkommande, jf. § 25 andre leddet.

#### *Grunngeving*

Grunnjevingsplikta i klareringssaker går fram av lova § 25 andre og tredje ledd. Grunngeving kan gis der avgjerdsle er negativ, dersom vedkommande ber om dette etter å ha fått underretning om avgjerdsle. Det blir såleis ikkje gitt grunngeving samstundes med underretninga, noko som er hovudregelen etter forvaltningslova. Grunngeving skal gis,

med mindre person- eller kjeldevernmessige omsyn eller omsynet til vern av skjermingsverdig informasjon er til hinder for dette. Klareringsstyringsmaktene skal hente inn uttale frå NSM før grunngeving kan gis.

#### *Innsyn*

Reglar om innsyn er ikkje regulert i tryggleikslova. Likevel har det utvikla seg ein praksis som gir rett til innsyn i eiga sak etter at klareringsavgjerd er fatta. Innsyn blir i hovudsak vurdert etter dei same kriteria som gjeld for grunngeving, jf. ovanfor. Nærare retningsliner om innsyn framgår av NSM sin føresegn.

#### *Klage*

Ei klareringsavgjerd kan ein klage på til eit klageorgan, jf. § 25 fjerde leddet.

### 6.2 Lovstruktur – forholdet mellom tryggleikslova og forvaltningslova

---

Arbeidsgruppa har anbefalt ein regelstruktur som inneber at dei sentrale sakshandsamingsreglane om tryggleiksklaring framgår av tryggleikslova med føresegner. Når det gjeld handsaminga i klagesaker, blir det gjort framlegg om at reglane i forvaltningslova kapittel VI skal gjelde tilsvarande i klareringssaker, dersom ikkje anna går fram av tryggleikslova eller personelltryggleiksføresegna.

Nasjonal sikkerhetsmyndighet har innvendinger til denne regelstrukturen. NSM meiner at for å gjere det enkelt for brukarane, bør ein samling av alle sakshandsamingsreglane i eitt kapittel i føresegna om personelltryggleik bli vurdert. Departementet er ikkje samd i dette. Løysinga til arbeidsgruppa skil seg ikkje ut i forhold til det som er vanleg i forvaltninga, altså at ein har ein særlov på eit spesifikt forvaltningsområde som blir supplert av dei alminnelege reglane i forvaltningslova. Departementet kan ikkje sjå at det ligg føre særlege omsyn i klareringssaker som gjer naudsynt ein annan re-



gelsystematikk enn det som elles er vanleg. Vidare meiner departementet det er et mål i seg sjølve og eit viktig signal, at prinsippa i forvaltningslova i større mon blir brukt i klareringssaker.

### 6.3 Utreiingsplikt – Arbeidsgruppa sitt høringsforslag

Arbeidsgruppa gjer framlegg om ei lovfesting av kravet om saksopplysning i klareringssaker. Dette blir ikkje eksplisitt drøfta i hovuddelen i rapporten, men er omtalt på side 99 i merknadane til dei konkrete lovforslaga. Regelen som gjeld i dag om at klareringsstyringsmaktene skal søke å klargjere uklare forhold, går ut.

#### 6.3.1 Synet til høringsinstansane

*Nasjonal sikkerhetsmyndighet* er den einaste av høringsinstansane som har uttalt seg om dette. Det blir peika på at endringa er ei harmonisering av saksopplysningskravet i forvaltningslova og elles i tråd med gjeldande anbefalingar frå NSM.

#### 6.3.2 Departementet sine vurderingar

Forslaget er ei lovformalisering av gjeldande rett. Plikta for klareringsstyringsmaktene til saksopplysning er eit grunnleggjande krav til sakshandsaminga som bør bli lovfesta, og departementet er såleis samd med arbeidsgruppa om at dette prinsippet bør inn i tryggleikslova.

### 6.4 Tryggleikssamtale – Arbeidsgruppa sitt høringsforslag

Arbeidsgruppa gjer uttrykk for at tryggleikssamtale er eit nyttig reiskap for klareringsstyringsmaktene med omsyn til å få den tryggleiksmessige kvalifikasjonen til vedkommande tilstrekkeleg opplyst. Tryggleikssamtale kan også vere eit viktig element i rettstryggleiken for den einskilde. Det blir såleis gjort framlegg om ei presisering i loven om gjennomføringstidspunktet for slik tryggleikssamtale. Denne presiseringa inneber at tryggleikssamtale skal gjennomførast noko oftare enn etter den regel som gjeld i dag. Arbeidsgruppa gjer framlegg om nærare reguleringar i føresegn om bruk av bileteopptak frå tryggleikssamtale, audiovisuelt opptak. Ein viser elles til nærare drøfting om tryggleikssamtale i rapporten på side 78 – 80.

#### 6.4.1 Synet til høringsinstansane

*Sosialdepartementet, Nasjonal sikkerhetsmyndighet og Organisasjonen Mot Offentlig Diskriminering* støtter framlegget frå arbeidsgruppa. *Etterretningstjenesten* peiker på at tryggleikssamtale kan bli gjennomført med bruk av telefon, og anbefaler at dette blir avklart i lov eller føresegn. *Telenor* går mot framlegget, og meiner den praksis som gjeld i dag der tryggleikssamtale blir gjennomført når det er eit behov, blir oppretthalde. Datatilsynet etterlyser reglar for oppbevaring av audiovisuelt opptak av tryggleikssamtale.

*Sosialdepartementet* skriv blant anna:

«Sosialdepartementet er enig i større fokus på sikkerhetssamtaler. Etter vårt syn bør det innføres obligatorisk sikkerhetssamtale/veiledning om beredskapsarbeid for visse type stillinger, som for eksempel stillinger/nøkkelpersonell meldt inn til fritaks- og utsettelsesordningen.»

Nasjonal sikkerhetsmyndighet uttaler:

«NSM antar at dette vil medføre en økt bruk av sikkerhetssamtaler i forhold til i dag, noe som vil gjøre den enkelte klareringssak mer tids- og ressurskrevende. NSM støtter imidlertid arbeidsgruppens syn. Økt bruk av sikkerhetssamtaler vil være gunstig så vel sikkerhetsmessig som rettssikkerhetsmessig.»

Organisasjonen Mot Offentlig Diskriminering peiker blant anna på følgjande:

«Regelen om at sikkerhetssamtale skal gjennomføres der det ikke anses som åpenbart unødvendig, er svært viktig. Erfaringen viser at personer med minoritetsbakgrunn er avhengig av å gjøre seg selv og sin individualitet synlig for å hindre at generaliserende oppfattelser om etniske minoriteter få innvirkning på bedømmelsen av dem.»

#### 6.4.2 Departementet sine vurderingar

Tryggleikssamtale er ein viktig kjelde til informasjon om den tryggleiksmessige kvalifikasjonen til ein person. Derfor er dette elementet i sakshandsaminga nyttig frå eit tryggleiksmessig synpunkt. Tryggleikssamtale kan også styrke rettstryggleiken for den einskilde når ein slik samtale kan oppklare forhold som er viktig for avgjerda. Arbeidsgruppa meiner at audiovisuelt opptak vil kunne betre rettstryggleiken til vedkommande av notoritetsomsyn, og gjer framlegg om reglar om dette i føresegn. Departementet er samd i framlegget om at tryggleikssamtale skal nyttast, utan i dei tilfelle der dette openbart ikkje er naudsynt.

Som peika på av arbeidsgruppa ville det trygg-leiksmessig sett vore optimalt å ha tryggleikssamtale i alle klareringssaker. Ei slik løysing er ikkje ønskeleg, sett frå ein ressursmessig ståstad. Departementet har i denne samanhengen merka seg uttalinga frå Etterretningstjenesten om at ein mellom-løysing kan vere å gjennomføre tryggleikssamtale med bruk av telefon. Det vil også vere mogleg å ha tryggleikssamtale via lydbiletekonferanse, dersom slikt utstyr er tilgjengeleg. Departementet er positiv til slike løysingar, og vil vurdere å regulere dette i føresegn. Når det gjeld kommentaren frå Datatilsynet og etterlysinga av bestemningar om sletting av opptak frå samtalar, vil departementet vise til at arbeidsgruppa gjer framlegg om ein bestemming i føresegn som seier at samtalen skal lagrast etter dei reglar som gjeld for opplysningar i klareringssaker elles. Dette inneber at samtalen skal oppbevarast så lenge tryggleiksklareringa er gyldig. Dersom klarering blir nekta, skal opptaket av samtalen bli oppbevart i 10 år. Når det gjeld merknaden frå Datatilsynet om at ein bør slette opptaket etter klagebehandling av klareringssaka, vil departementet presisere at dette kan innebere at EOS-utvalget blir hindra frå å sjå opptak frå samtalen med ein eventuell gjennomgang av ei sak. Departementet har den oppfatninga at EOS-utvalget i sin kontroll av ei klareringssak bør ha tilgang til dei same opplysningane som klareringsstyringsmakta og klageorganet har hatt tilgang til, og støtter såleis framlegget til arbeidsgruppa om sletting av opptak frå samtalar.

## 6.5 Underretning – Arbeidsgruppa sitt høringsforslag

Arbeidsgruppa går inn for å oppretthalde den regel som gjeld i dag om at underretning utan oppmoding skal skje når avgjerda er negativ, jf. rapporten side 85 – 87.

### 6.5.1 Synet til høringsinstansane

*Nasjonal sikkerhetsmyndighet* og *Organisasjonen Mot Offentlig Diskriminering* er positive til framlegget til arbeidsgruppa. *Datatilsynet* meiner at underretning skal skje også ved positive klareringsavgjerder, og uttaler følgjande:

«Datatilsynet mener at underretning bør gis uoppfordret også i saker der klarering blir gitt. De ulemper arbeidsgruppen peker på (faren for misbruk) må kunne oppveies ved at klareringen blir tilstrekkelig spesifisert både i forhold til sikkerhetsnivå, eventuelt stilling og periode klare-

ringen gjelder for. Alternativt bør det som et minimum gis en orientering til vedkommende fra klareringsmyndigheten om at man har mulighet til å gjøre seg kjent med resultatet etter at avgjørelse er fattet.»

### 6.5.2 Departementet sine vurderingar

Departementet er samd med arbeidsgruppa i at underretning utan oppmoding berre skal skje når avgjerda er negativ. I denne samheng er det lagt størst vekt på at underretning utan oppmoding også ved positive avgjerder, vil innebere ei uforholdsmessig arbeidsbyrde for klareringsstyringsmakta. Som regel vil vedkommande av seg sjølv forstå at klarering er gitt, typisk når vedkommande har fått søkt stilling. I tillegg vil innkalling til autorisasjonssamtale synleggjere eit positivt klareringsutfall. Vidare vil departementet peika på at det som regel ikkje er eit markant rettstryggleiksmessig behov for underretning når avgjerda er positiv.

## 6.6 Grunngeving – Arbeidsgruppa sitt høringsforslag

Arbeidsgruppa gjer framlegg om ein hovudregel om at grunngeving av negativ klareringsavgjerd, skal bli gitt samstundes med underretninga om utfallet i klareringssaka. Samstundes grunngeving er hovudregel i norsk forvaltningsrett. Ein kan ikkje sjå at det ligg føre slike omsyn i klareringssaker at denne hovudregelen ikkje kan følgjast også her. Vidare har ein forslag om nye reglar som presiserer vilkåra for når ein kan unnlate å grunngi. Desse unntaksbestemmingane er søkt klargjort og harmonisert med reglane i forvaltningslova. Arbeidsgruppa gjer framlegg om å oppheve ordninga som gjeld i dag med at klareringsstyringsmaktene må innhente uttaling frå NSM før grunngeving kan gis. Ein viser til rapporten side 80 – 84 for nærare drøfting om desse spørsmåla.

### 6.6.1 Synet til høringsinstansane

*EOS-utvalget*, *Nasjonal sikkerhetsmyndighet*, *Politiets sikkerhetstjeneste*, *Etterretningstjenesten*, *Senter mot etnisk diskriminering*, *Organisasjonen Mot Offentlig diskriminering* og *Telenor* har gitt uttaling om grunngevingssplikta i klareringssaker. Alle desse er i hovudsak samd med arbeidsgruppa, men nokre av dei har einskilde merknadar.

*EOS-utvalget* reiser ei problemstilling som gjeld det forvaltningsrettslige prinsippet om meiroffentlegheit i forvaltninga:

«Et spørsmål som både forslagene om begrunnelsesplikt og innsyn aktualiserer, er hvordan det skal forholdes med dokumenter/opplysninger som parten ikke har rett til innsyn i, men som heller ikke er undergitt lovbestemt taushetsplikt. Det kan f.eks. gjelde ulike interne arbeidsdokumenter, referanseuttalelser og andre kildeopplysninger.

Slik lovforslagene er utformet (parten har «ikke krav på begrunnelse/innsyn i...»), synes det rettslig sett å ville være opp til klareringsmyndighetenes skjønn om man skal la parten få se denne kategorien opplysninger – eventuelt om de skal inntas i den begrunnelsen som gis. Hvis utgangspunktet tas i meroffentlighetsprinsippet i forvaltningsretten, skal det i hvert enkelt tilfelle foretas en konkret vurdering av om det foreligger hensyn som tilsier at innsyn ikke bør gis – og dersom meroffentlighet ikke innvilges skal det begrunnes.

Etter det utvalget kan se, er disse spørsmålene ikke drøftet nærmere i innstillingen, hvilket kanskje heller ikke var naturlig ut fra mandatet. På bakgrunn av erfaringen med enkeltsaker er det imidlertid etter utvalgets syn grunn til å være oppmerksom på problemstillingen i forbindelse med at det innføres lovregler om innsyn på dette området. Inntrykket av praksis etter de retningslinjene om innsyn som hittil har vært i bruk, er at det normalt ikke blir vurdert å gi innsyn i annet enn det parten uttrykkelig er gitt rett til innsyn i. Dermed kan det fremstå som et noe uavklart spørsmål om klareringsmyndighetene skal anvende meroffentlighetsprinsippet på samme måte som forvaltningen ellers.»

*Nasjonal sikkerhetsmyndighet* har ein merknad om intern grunngjeving:

«På side 80 i rapporten påpeker arbeidsgruppen viktigheten av at det samtidig med at avgjørelsen fattes, utarbeides en intern begrunnelse. I denne begrunnelsen skal alle vesentlige forhold inngå, også de som av sikkerhetsmessige hensyn ikke kan meddeles den som har vært gjenstand for klarering. Dette er i tråd med de anbefalinger som i dag er nedfelt i NSMs saksbehandlingshåndbok. Plikten til å utferdige en uttømmende samtidig begrunnelse også i de tilfeller hvor begrunnelse helt eller delvis ikke kan gis den som har vært gjenstand for klarering, kan imidlertid ikke ledes direkte av ordlyden i arbeidsgruppens forslag til § 25. I lys av uttalelsene i rapporten, samt indirekte av forslaget til § 25b tredje ledd, er det imidlertid neppe tvilsomt at en slik plikt foreligger. Etter NSM sitt syn bør imidlertid en regel av så vidt stor rettsikkerhetsmessig betydning fremgå direkte av lovteksten. Det anbefales derfor at en regel om

plikt til å utarbeide en intern samtidig begrunnelse tas inn i § 25.»

*Etterretningstjenesten* har uttalt seg om innholdet i grunngjevinga i relasjon til § 25 fjerde leddet bokstav a:

«Enkelte personer har et forhold til en annen stat som gjør at de bare får klarering for et lavere nivå enn anmodet om, f.eks. KONFIDENSIELT. Av hensyn til Norges forhold til den fremmede staten vil det være uheldig å gi en ugradert begrunnelse uten taushetsplikt om årsaken til vedtaket. Betenkelighetene er spesielt store hvis det er konkrete holdepunkter for at den fremmede staten har motstridende interesser med Norge eller endog driver aktiv etterretning i eller mot Norge.

I noen tilfeller har E-tjenesten i egenskap av klareringsmyndighet erfart at man i stedet kan lage en begrunnelse som er gradert BEGRENSET eller KONFIDENSIELT og autorisere vedkommende for tilgang til denne hos klareringsmyndigheten, men uten at vedkommende får kopi av dokumentet med seg. Da kan hensyene til både rettssikkerhet og forholdet til fremmede stater ivaretas, samtidig som vedkommende blir mer sikkerhetsbevisst og motstandsdyktig mot mistenkelig kontakt.

E-tjenesten anbefaler at det i paragrafen åpnes for at en slik gradert begrunnelse kan gis til personer som har fått sikkerhetsklarering, men for et lavere nivå, pga. tilknytning til en fremmed stat.»

I sammenheng til § 25 fjerde leddet bokstav c, skriv *Etterretningstjenesten*:

«I forslag til fjerde ledd litra c i § 25 (side 106) er det gitt unntak fra underrettelsesplikten av hensyn til vedkommendes helse eller hans forhold til nærstående. Det kan på side 82 virke som at dette unntaket sidestilles med unntaket «personvernmessige grunner» i gjeldende § 25 tredje ledd.

Etter E-tjenestens oppfatning bør det være en selvstendig unntakshjemmel fra opplysningsplikten at opplysningene kan kompromittere personvernet til andre som inngår i kontrollen. Dette er et hensyn som gjelder uavhengig av om underretningen vil være til skade for forholdet mellom den nærstående og den som skal klareres, jf. prinsippet i forvaltningsloven § 13 om taushetsplikt for noens personlige forhold. Unntaket vil være nærstående som uten valgmulighet blir «dratt inn» i en klareringssak som er igangsatt for «hovedpersonen.»

Underretning om ufordelaktige opplysninger vedrørende nærstående (som ikke allerede er kjent), bør bare gis for den som skal klareres dersom det kan skade liv eller helse om under-

retning ikke skjer. Underretning bør muligens også skje der nærstående er dømt for bedrageri mot tidligere kjæresten eller livsledsagere. Hovedregelen må likevel være at nærstående ikke blir kompromittert overfor den som skal klarens. E-tjenesten har antatt at gjeldende ordlyd i § 25 tredje ledd nettopp er ment å ivareta dette hensynet og er forundret over at denne unntakshjemmelen nå foreslås fjernet fra § 25.»

*Politiets sikkerhetstjeneste* uttaler følgende:

«Ny bokstav e bør tas med:

*e. omhandler andre forhold som av særlige grunner ikke bør meddeles videre.*

Denne teksten er i samsvar med teksten i forvaltningsloven § 19.»

### 6.6.2 Departementet sine vurderinger

Departementet stiller seg i det vesentlige bak forslaget til arbeidsgruppa. Departementet er samdt i at grunngeving for ei negativ klareringsavgjerd bør bli gitt samstundes med underretninga om avslaget. I praksis er det svært sjeldan at grunngeving av tryggleiksomsyn ikkje kan bli gitt. Vidare er departementet samdt i å oppheve den noko tungvinte løysing som gjeld i dag om at klareringsstyrmakta må innhente uttaling frå Nasjonal sikkerhetsmyndighet før ein kan gi grunngevinga. Departementet er også positiv til at vilkåra for når ein kan unnlata grunngeving er presisert og søkt harmonisert med reglane i forvaltningslova. Desse unntaksreglane gjer at dei tryggleiksklarerte lettare kan forutbereke si rettsstilling.

Departementet har flytta unntaksbestemmingane for grunngeving i fjerde leddet, inn i tredje leddet. Dette inneber ikkje nokon realitetsendring. Når det gjeld unntaksreglane i bokstav a og b, er dette meint som ei presisering av gjeldande bestemmingar i § 25 tredje leddet om unntak for grunngeving av kjeldevernmessige omsyn eller av omsynet til vern av skjermingsverdig informasjon. Bokstav c erstattar den tidligare unntaksregelen av «personvernmessige» omsyn. Personvernmessige omsyn har etter oppfatninga til Etterretningstjenesten tidligare omfatta både personvernet for den som skal klarerast og andre sitt personvern, typisk nærstående til den som skal klarerast. Framlegget frå arbeidsgruppa til bestemming i bokstav c er etter Etterretningstjenesten sitt syn noko snevrare utforma, idet den kan tolkast til berre å regulere unntak for grunngeving av omsyn personvernet til den som skal klarerast. Departementet presiserer at unntaksbestemminga ikkje er utarbeida av omsyn til personvernet til vedkommande, men omsynet til hans eller hennes forhold til nærstående personar.

Sjølv om unntaksbestemminga er utforma av omsyn til den som skal klarerast, vil bestemminga samstundes gi til resultat personvern for dei nærstående til den som skal klarerast. Når det gjeld omsyn til andre sitt personvern og som ikkje er nærstående, ser departementet ikkje behov for å lovfeste ein slik unntaksregel i klareringssaker.

Politiets sikkerhetstjeneste har tatt til orde for at ein tar inn ein bokstav i tryggleikslova som seier at grunngeving kan bli unnlata av «særlige grunner». Dette er ein vidt utforma «sekkebestemming» som departementet er skeptisk til å innføre i tryggleikslova. Riktig nok framgår ein slik bestemming i forvaltningslova, men departementet ønskjer ikkje at liknande bestemming med så ubestemt form som gir stort rom for skjønnsutøving skal framgå av tryggleikslova.

Arbeidsgruppa har drøfta om det bør bli utarbeida ei intern grunngeving hos klareringsstyrmakta samstundes med at avgjerda blir fatta, jf. rapporten side 80. Dette vil tvinge klareringsstyrmakta til å tenke nøye gjennom grunnane for avgjerda og sikre notoritet rundt henne slik at effektiv etterkontroll blir gjort mogleg. Ei slik plikt til å utarbeide ei intern grunngeving er likevel ikkje foreslått lovfesta. Departementet er på dette punkt samdt med Nasjonal sikkerhetsmyndighet som har uttalt at ein så vidt viktig rettstryggleiksregel, bør framgå av lovteksten. Departementet vil såleis gjere framlegg om ei lovregulering av plikta for klareringsstyrmakta til å utarbeide intern grunngeving.

EOS-utvalget reiser ei problemstilling om prinsippet om meiroffentlegheit i forvaltninga gjeld i klareringssaker. Departementet sluttar seg til EOS-utvalgets vurderingar om denne problemstillinga, og understrekar at meiroffentlegheitsprinsippet i forvaltningsretten skal nyttast på same måte i klareringssaker som forvaltninga elles.

### 6.7 Innsyn – Arbeidsgruppa sitt høyringsforslag

Arbeidsgruppa gjer framlegg om å lovregulere ein hovudregel om rett til innsyn i eiga klareringssak. Denne innsynsretten trer i kraft etter at avgjerd er fatta i førsteinstansen, og skal i utgangspunktet skje med at vedkommande blir gitt kopi av dei aktuelle dokumenta. Grensene for når innsyn kan gis, er harmoniserte med det vedkommande har krav på av grunngeving. Rapporten drøfter desse spørsmåla på side 88 – 89.

Eit særskilt spørsmål om innsyn oppstår i sa-

manheng med audiovisuelt opptak av tryggleikssamtale. Problemstillinga er om vedkommande skal ha rett til å få sjå opptaket av samtalen. Arbeidsgruppa konkluderer med at vedkommande ikkje bør gis rett til innsyn i audiovisuelt opptak av tryggleikssamtale. Denne problematikken er drøfta i rapporten på side 79 – 80.

### 6.7.1 Synet til høringsinstansane

*Nasjonal sikkerhetsmyndighet* støtter framlegget, og syner til at dette er i samsvar med gjeldande praksis og anbefalingar som tidligare er gitt av NSM. *Organisasjonen Mot Offentlig Diskriminering* er samd i framlegget, og peiker på at innsyn er avgjerande viktig og sjølv sagt. *EOS-utvalget* og *Datatilsynet* har merknader til spørsmålet om innsyn i audiovisuelt opptak frå tryggleikssamtale. Desse høringsinstansane er kritiske til at vedkommande ikkje skal ha rett til innsyn i opptaket av tryggleikssamtalen.

*EOS-utvalget* uttaler følgjande:

«Utvalget ønsker ikke å gi uttrykk for bestemte synspunkter på hvordan de nye reglene bør utformes. Men med utgangspunkt i at parten vil ha en åpenbar og tungtveiende interesse i å få se opptak av en samtale han selv har deltatt i, og som vil kunne utgjøre en sentral del av avgjørelsesgrunnlaget, må det etter utvalgets syn sterke grunner til å unnta slike opptak fra partsinnsyn.

Det bemerkes at det ikke fremstår som klart at det vil være riktig å betrakte et videoopptak av en sikkerhetssamtale som et internt arbeidsdokument, ettersom opptaket er en ubearbeidet gjengivelse av en samtale med parten. Det er også et spørsmål om et slikt opptak kan sies å inneholde annet enn faktiske opplysninger/faktisk informasjon, som parten etter forslaget for øvrig har full innsynsrett i.

Det er ikke redegjort nærmere for hva som begrunner at de intervju- og samtaleteknikkene som benyttes i sikkerhetssamtaler i seg selv anses skjermingsverdige. Det er derfor vanskelig å vurdere om hensynet til rikets sikkerhet her strekkes noe langt. Men selv om det legges til grunn at metodene er skjermingsverdige, kan det stilles spørsmål ved om innsynsrett for parten vil gjøre noe vesentlig fra eller til når det gjelder kompromitteringsfaren. Hvis samtalen omhandler graderte opplysninger, vil de aktuelle delene av opptaket være undergitt lovbestemt taushetsplikt. Imidlertid kan det også da stilles spørsmål om det er grunnlag for å nekte parten å se opptaket (med mindre noe som var ukjent for ham ble formidlet ved en glipp). Både når det gjelder metoder og konkrete opplysninger fra slike samtaler, kan det spørres om ikke ef-

ektiv beskyttelse mot kompromittering/spredning vil oppnås ved å stille krav om at innsyn bare gis hos klareringsmyndigheten. Dvs slik at parten gis innsynsrett, men ikke får adgang til å ta med seg eller få tilsendt opptaket.

Spørsmålet om innsyn bør også ses i sammenheng med at parten vil kunne oppleve et visst press for å godta at det gjøres opptak. Det vises til arbeidsgruppens uttalelse i pkt 11.4.3 om at parten bør informeres om at en nektelse vil kunne få «negative følger» i form av svekket notoritet og dårligere mulighet for etterkontroll.»

*Datatilsynet* skriv:

«Opptak av sikkerhetssamtaler er begrunnet med rettssikkerhetshensyn. Likevel er arbeidsgruppen kommet til at innsyn i opptakene ikke skal gis. Datatilsynet kan ikke støtte dette, og mener at man på denne måten etablerer en paradoksal situasjon. Innsyn i opplysninger som angår en selv (og som i dette tilfellet er opptak av hva man faktisk har sagt og gjort) er i seg selv å regne for en rettssikkerhetsgaranti. Det er derfor underlig at man velger å begrunne et tiltak med hensyn til rettssikkerhet samtidig som man eliminerer et svært viktig aspekt ved rettssikkerheten. Tilsynet kan ikke se noen argumenter som taler for at vedkommende ikke skal kunne gis innsyn og mener at forslaget i sikkerhetsloven § 25 a må endres i tråd med ovennevnte.»

### 6.7.2 Departementet sine vurderingar

Departementet støtter framlegget til arbeidsgruppa om at det bør bli innført ein eigen paragraf som omhandlar retten til innsyn i eiga klareringssak. Innsyn er eit sentralt tryggleiksmessig element i saksbehandlingsprosessen, og bør derfor regulerast i lov.

Departementet er samd med arbeidsgruppa i at innsynsretten bør tre i kraft etter at avgjerd om klarering er fatta av førsteinstansen. Kontradiksjonsomsyn tilseier i utgangspunktet at vedkommande bør kunne få innsyn før avgjerd blir fatta av førsteinstansen. Departementet meiner likevel at tungtveiande tryggleikssomsyn tilseier at innsynsretten bør oppstå etter at avgjerd er fatta av førsteinstansen.

Når det gjeld skrankane i innsynsretten, er departementet samd i at desse må vere i samsvar med dei skrankar som gjeld for retten til grunngeving. Ein viser såleis til vurderingane ovanfor om lovmessige grenser i retten til grunngeving. Departementet er samd med arbeidsgruppa i at vedkommande ikkje bør ha innsynsrett i dokument som er utarbeida for den interne saksførebuinga, med unntak av opplysningar eller samandrag eller annen omarbeiding av faktum. Dette harmonerer med unntaksbestemminga for innsyn i forvaltningslova § 18.

Eit særskilt spørsmål er om vedkommande bør ha rett til innsyn i audiovisuelt opptak av tryggleikssamtale. Arbeidsgruppa har kome til at slik innsynsrett ikkje bør innførast. Departementet er ikkje samd i dette, og sluttar seg til dei vurderingar EOS-utvalget og Datatilsynet har gjort i dette spørsmålet. Departementet kan vanskeleg sjå at tryggleikssyn kan vege så tungt at ikkje vedkommande skal få sjå opptak av ein samtale han sjølv har deltatt i. Ein vil her presisere at vedkommande likevel ikkje bør få tilsendt kopi av opptaket. Dette kan åpne for misbruk, særleg slik at samtalen og dei metodar tryggleikstenesta nyttar i denne, kan bli alminneleg kjent og gjenstand for analyse. Innsyn i tryggleikssamtale bør skje på den måten at vedkommande møter opp hos klareringsstyringsmakta, og ser samtalen der. Departementet vil fremje forslag om at innsynsrett i tryggleikssamtale blir lovfesta.

## 6.8 Oversending av sak til særskilt oppnemnd advokat – Arbeidsgruppa sitt høringsforslag

Arbeidsgruppa gjer framlegg om å etablere ei nyordning med oppnemning av advokat for dei tilfelle der grunngeving eller innsyn ikkje kan bli gitt til den som har blitt nekta tryggleiksklarering. Advokaten vil etter å ha vurdert saka, gi råd til vedkommande om det hefter feil ved sakshandsaminga og om saka av den grunn bør påklagast. Arbeidsgruppa drøfter dette på side 83 – 84.

### 6.8.1 Synet til høringsinstansane

*Organisasjonen Mot Offentlig Diskriminering og Telenor* stiller seg bak framlegget til arbeidsgruppa. *Politiets sikkerhetstjeneste* ser føremon i advokatordninga, men peiker på at det vil vere vanskeleg å skilje mellom den grunngevinga som er ukjent for den som har vært vurdert tryggleiksklarert og klareringsstyresmakta si interne vurdering. *Nærings- og handelsdepartementet* seier seg skeptisk til advokatordninga. *Nasjonal sikkerhetsmyndighet* spør om det er eit reelt behov for ei slik ordning. *Norges vassdrags- og energidirektorat* meiner Kontrollutvalet (EOS-utvalget) tek omsyn til grensesnittet mellom rettstryggleik og personelltryggleik, og stiller seg tvilande til oppnemning av ei særskilt advokatgruppe. *Riksarkivaren* meiner det ikkje er naudsynt at advokatane blir klarert for høgste nivå (COSMIC TOP SECRET), men at HEMMELIG er tilstrekkeleg.

*Nærings- og handelsdepartementet* uttaler følgjande:

«Vi er imidlertid skeptisk til å innføre et «advokatregime» som foreslått i ny § 25 b og hvor utgifter til advokatbistand ifølge forslag til endring i personellsikkerhetsforskriften skal dekkes av klareringsmyndigheten. Etter vårt syn vil det være tilstrekkelig for å ivareta rettssikkerheten i de tilfeller hvor begrunnelse ikke gis at en tilføyelse i foreslått ny § 25 a gir vedkommende rett til bistand fra advokat. Slik advokat gis tilgang til faktiske opplysninger i saken, forutsatt dokumentert sikkerhetsklarering for høyt nivå. Det kan eventuelt også vurderes bestemmelse om at tilgang til opplysninger av betydning for Norges eller dets alliertes sikkerhet, forholdet til fremmede makter eller andre vitale sikkerhetsinteresser gis etter vurdering/godkjenning fra Nasjonal sikkerhetsmyndighet.»

*Nasjonal sikkerhetsmyndighet* skriv:

«NSM mener det kan stilles spørsmål om det er et reelt behov for en slik ordning arbeidsgruppen foreslår, og om ordningens rettssikkerhetsmessige gevinster står i forhold til dens omkostninger. Den oppnevnte advokat vil ha taushetsplikt, og kan etter ordningen bare gi råd om hvorvidt en negativ avgjørelse bør påklages. Da en negativ avgjørelse uansett til kunne påklages av omspurte, er den rettssikkerhetsmessige «gevinst» begrenset til om det etter advokatens oppfatning synes å være grunnlag for å klage. En anbefaling fra en advokat om å klage kan dessuten skape forventning om at klage vil føre frem. Dette er en forventning som kan vise seg å ikke bli innfridd.

Det fremstår også som noe spesielt at advokaten ved å gi råd om at klage ikke anses hensiktsmessig, således i praksis kan oppfattes å ha foretatt en vurdering som bør tilligge klagemyndigheten. Ordningen kan derfor bidra til å svekke den enkeltes rettssikkerhet, idet klage på denne måten kan avskjæres før den når klagemyndigheten.

Til den konkrete utformingen av bestemmelsen, for det tilfelle at ordningen likevel vedtas, skal bemerkes at det nå foreslås kodifisert en rett til å klage på beslutningen i de tilfeller begrunnelse og innsyn blir nektet, jf arbeidsgruppens forslag til ny § 25 c, andre ledd, andre punkt i sikkerhetsloven. Etter NSM sitt syn bør det av hensyn til en effektiv ressursutnyttelse kreves at denne klageadgangen er utprøvd før saken kan begjæres oversendt til advokat.»

### 6.8.2 Departementet sine vurderingar

Departementet kan i det vesentlege slutte seg til dei vurderingar og den konklusjonen som arbeidsgruppa gjer seg om dette.

Etter dei erfaringar med klareringssaker ein har i dag, vil unntak frå grunngeving/innsyn etter

framlegga til nye reglar, berre skje i sjeldne tilfelle. Departementet går ut frå at dette er bakgrunnen for at Nasjonal sikkerhetsmyndighet stiller spørsmål ved behovet for ei slik ordning. Departementet meiner at ei advokatordning vil vere viktig, sjølv om denne ikkje vil vere aktuell i så mange tilfelle. Der- som grunngeving/innsyn unntaksvis må unnlatast, vil advokaten sin gjennomgang av saksopplysningane vere til hjelp for vedkommande sjølv. Den gjen- nomgangen av saksopplysningane som advokaten gjer, vil også syte for at det ikkje blir reist tvil om dei reelle forhold som tilseier tilbakehald av grunngeving/innsyn. Såleis vil dette kunne vere ei ordning som kan bidra til å hindre ei eventuell mistenkeliggjering av motivet til klareringsstyrings- makta, noko som er essensielt med omsyn til den generelle tilliten til tryggleikstenesta.

Når det gjeld uttalinga frå Norges vassdrags- og energiverk om at EOS-utvalget tek omsyn til gren- sesnittet mellom rettstryggleik og personelltryg- leik, vil departementet peike på at dette først og fremst er ein etterkontroll som skjer når ei sak er slutthandsama i forvaltninga. Dette er ein viktig parlamentarisk kontrollfunksjon, men rettstrygg- leiksmessig har den visse manglar som følgje av at kontrollen skjer på et seint stadium. Advokaten vil til skilnad kunne yte hjelp mens saka ennå verserer i forvaltninga, før ei endeleg klareringsavgjerd er fatta.

Advokaten blir ikkje automatisk brakt inn i sa- ka, men berre etter direkte oppmoding frå vedkom- mande. Dette har også ei personvernmessig side, på den måten at vedkommande sjølv bør kunne vel- je om ein advokat skal få tilgang til personopplys- ningar.

Det er klareringsstyringsmakta som skal de- ke advokatkostnadane. Ettersom unntak frå grunngeving/innsyn vil vere aktuelt i sjeldne tilfel- ler, kan departementet ikkje sjå at dette vil vere nemneverdig kostnadsdrivande. Til dette kjem og- så at advokaten sin dokumentgjennomgang i dei fleste tilfelle ikkje vil vere nokon stor arbeidsbyrde.

Nasjonal sikkerhetsmyndighet uttaler at advo- katen i praksis vil kunne ta ei avgjerdsle om klage, som bør ligge hos klareringsstyringsmakta. Depar- tementet vil generelt peike på at i dei tilfelle der ein person tek i mot hjelp av advokat eller annan full- mektig overfor forvaltninga, inngår det ofte i denne hjelpa råd om eventuell klage. I så måte kan ikkje departementet sjå at denne ordninga representerer nokon prinsipiell skilnad. Vidare vil vedkommande, som i andre saker, fritt kunne velje å gå imot advo- katens råd.

Departementet er samd med Nasjonal sikker- hetsmyndighet om at oppnemning av advokat må

setje som vilkår at vedkommande først har klaga på manglande grunngeving/innsyn. Departementet vil presisere dette ved å ta inn ein ny, siste setning i § 25 b andre leddet.

Departementet vil gjere framlegg om ei mindre justering av andre leddet i § 25 b ved å sløyfe orda «*av klareringsmyndigheten*». I motsatt fall kan ein forstå det slik at det er klareringsstyringsmakta som oppnemnar advokat, noko som harmonerer dårleg med første ledd som bestemmer at depar- tementet er oppnemningsstyringsmakta.

Vidare vil departementet gjere ein presisering i tredje ledd, der det framgår at advokaten ikkje skal ha tilgang til den interne vurderinga til klarerings- styresmakta. Med intern vurdering sikter nok ar- beidsgruppa til interne dokumenter som nemnd i § 25 a andre leddet, siste punktum. Departementet gjer framlegg om ei presisering av dette i lovtek- sten.

Arbeidsgruppa har gjort framlegg om at den oppnemnde advokaten skal gis klarering for høgste nivå, det vil seie COSMIC TOP SECRET. Det kan reisast spørsmål om ei så høg klarering er naud- synt. Departementet meiner det ikkje kan uteluk- kast at det i dei sjeldne sakene der advokatoppnem- ning er aktuelt, kan innebere kontakt med informa- sjon av høgste gradering.

## 6.9 Klage – Arbeidsgruppa sitt høringsforslag

Klageretten er ein sentral rettstryggleiksgaranti som ein leggjer til grunn blir vidareført. Klagebe- stemmingane blir plassert i ein eigen paragraf. I denne blir det presisert kva for avgjerder som kan påklagast. Dessutan blir sentrale fristbestemmin- gar som tidlegare var regulert i føresegn, nå tatt inn i lova. Gjeldande § 25 i tryggleikslova bestemmer at forvaltningslova kapittel IV til VI ikkje gjelder for avgjerder om tryggleiksklarering. Arbeidsgruppa gjer framlegg om ei endring av dette utgangspunk- tet for så vidt gjeld klagebestemmingane. Ein viser elles til rapporten side 89 – 90.

### 6.9.1 Synet til høringsinstansane

*Organisasjonen Mot Offentlig Diskriminering* støtter forslaget til ny § 25 c, og viser til at reell handsa- ming i to instansar er eit absolutt rettstryggleiks- krav. *Nasjonal sikkerhetsmyndighet* meiner det bør vurderast ei klagjering når det gjeld spørsmålet om avvising av ein klage kan bli påklaga. Vidare blir det gjort framlegg om ei mindre språkleg juste- ring av andre leddet i paragrafen, med at «manglen-

de» grunngeving blir endra til «nektet» grunngeving.

*Politiets sikkerhetstjeneste* har ein merknad til tryggleikslova sitt forhold til forvaltningslova på dette punktet:

«I første ledd gir uttrykket så langt det passer store muligheter for individuell tolkning og kan skape usikkerhet. Vi kan vanskelig se forhold som skulle være aktuelle og hvor forvaltningsloven kap VI ikke skulle passe.

Vi foreslår derfor følgende tekst:

*«Bestemmelsene i forvaltningsloven kapittel VI gjelder tilsvarende i klareringsaker om ikke annet følger av denne lov eller forskrift om personssikkerhet.»*

### 6.9.2 Departementet sine vurderingar

Departementet slutter seg i det vesentlege til arbeidsgruppa sitt lovforslag, men er samd med Politiets sikkerhetstjeneste om å stryke passusen «så langt det passer» for så vidt gjeld bruken av klagebestemmingane i forvaltningslova. Departementet går såleis inn for å utforme første leddet i tråd med

høringsuttalinga frå Politiets sikkerhetstjeneste. Sidan departementet ikkje gjer framlegg om endringar i strukturen til klareringsstyringsmakta, jf. drøftinga nedanfor, blir gjeldande regel i § 25 fjerde leddet om kven som er klageinstans, vidareført i lovforslaget tredje leddet.

Nasjonal sikkerhetsmyndighet ønskjer ei klargjering når det gjeld spørsmålet om avvising av ein klage kan bli påklaga. Departementet presiserer at forvaltningslova sine reglar om klage foreslås å kunne bli brukt også i klareringssaker, såleis at forvaltningslova si løysing på dette spørsmålet gjeld i saker om tryggleiksklarering.

Departementet er elles samd med Nasjonal sikkerhetsmyndighet i at omgrepet «manglende» grunngeving i andre ledd, bør endrast til «nektet» grunngeving. Lovforslaget vil bli endra i samsvar med dette.

Vidare vil departementet ta inn ei ny, andre setning i fjerde leddet i klagebestemminga. Denne setninga klargjer dei nye fristane som gjeld for klage på realitetsavgjerda dersom vedkommande klager på at grunngeving eller innsyn er nekta.



## 7 Strukturen til klareringsstyringsmakta

### 7.1 Gjeldande rett

Reglar om kven som kan vere klareringsstyringsmakt, framgår av loven § 23. Utgangspunktet er at kvart enkelt departement er klareringsstyringsmakt for personell innan sitt styringsmaktområde. I særlege tilfelle kan departementet delegere klareringsstyringsmakt til underlagte verksemder som har eit stort klareringsbehov.

Trass i denne regelen om organisering av strukturen til klareringsstyringsmakta, finns det i dag drøyt 60 klareringsstyringsmakter. Dette inneber såleis at departementa i relativt stor utstrekning har delegert si klareringsstyresmakt til underlagte verksemder.

### 7.2 Arbeidsgruppa sitt høringsforslag

Arbeidsgruppa legg til grunn at ei endring i organisasjonsstrukturen synest å vere nødvendig av omsyn til ei praktisk gjennomføring av tilfredsstillande rettstryggleik. Arbeidsgruppa peiker på at ho i samanheng med sitt arbeid har gjennomgått ei rekkje saker frå ulike klareringsstyringsmakter. Trass i felles regelverk og felles kontrollorgan, viser desse sakene ein stor forskjell både med omsyn til sakshandsaming og resultat. Arbeidsgruppa gjer ikkje ei konkret tilråding om ny struktur for klareringsstyringsmakta, men legg fram tre moglege modeller for struktur:

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

Ein viser til rapporten side 91 – 95 for nærare drøfting av klareringsstyringsmaktstrukturen.

### 7.3 Synet til høringsinstansane

*Nasjonal sikkerhetsmyndighet, Statistisk sentralbyrå, Organisasjonen Mot Offentlig Diskriminering, Næringslivets sikkerhetsorganisasjon og Akademikerne*

går inn for forslaget om ei felles klareringsstyringsmakt.

*Utdannings- og forskningsdepartementet, Helsedepartementet, Samferdselsdepartementet, Olje- og energidepartementet, Kultur- og kirke departementet, Sosialdepartementet, Forsvarets sikkerhetsavdeling, Post- og teletilsynet, Politidirektoratet, Direktoratet for sivilt beredskap, Fylkesmannen i Sør-Trøndelag, Trondheim kommune, Oslo kommune, Landsorganisasjonen i Norge, Næringslivets hovedorganisasjon* går inn for forslaget om to klareringsstyringsmakter. *Etterretningstjenesten* støtter prinsipielt ordninga med to klareringsstyringsmakter, men meiner særleine forhold med sin organisasjon fører til at dei i tillegg må oppretthalde si klareringsstyringsmakt.

*Justisdepartementet, Utenriksdepartementet, Nærings- og handelsdepartementet, Politiets sikkerhetstjeneste, Jernbaneverket, Statens forvaltningstjeneste, Fylkesmannen i Oslo og Akershus, Fylkesmannen i Finnmark, Fylkesmannen i Oppland, Fylkesmannen i Troms, Fylkesmannen i Hedmark, Fylkesmannen i Hordaland, Fylkesmannen i Telemark, Fylkesmannen i Vestfold og Fylkesmannen i Rogaland* går inn for å oppretthalde det system som gjeld i dag med ei spreidd klareringsstyringsmakt der utgangspunktet er at vedkommande departement er klareringsstyringsmakt innan sitt styringsmaktområde.

Fleire høringsinstansar har uttalt seg om strukturen til klareringsstyringsmakta, utan å seie konkret kva for modell som er ønskjeleg. *Finansdepartementet* legg vekt på at val av modell må gi framtidige klareringsstyringsmakter tilstrekkeleg storleik, kompetanse og tilfredsstillande rettstryggleik. *Sosial- og helsedirektoratet* skriv at det er føremonaktig at talet på klareringsstyringsmakter blir mindre i forhold til situasjonen i dag. *Datatilsynet* er samd med arbeidsgruppa i dei vurderingar som er gjort i forhold til å sentralisere styringsmakta og klageorganet. *Oljedirektoratet* har ikkje tungtveiane grunnar til å motsette seg sentralisering, sjølv om det tidlegare har forfekta eit ønske om eit desentralisert system. *Sparebankforeningen* går ut frå at hovudomsynet med reguleringa kan bli oppfylt i alle alternativa, også når det gjeld likehandsaming. Det blir nemnd at kostnadseffektivitet bør skje gjennom val av den mest effektive organiseringa,

og ikkje gjennom å leggje til grunn ei svært kritisk vurdering av det reelle behovet for klarering. *Telenor* meiner arbeidsgruppa burde gjort framlegg om ei framtidig organisering, eventuelt med dissens. *Telenor* meiner klareringsstyringsmakta må ha naudsynnte ressursar og kompetanse slik at tida til sakshandsaming kan bli holdt på eit rimeleg nivå, og dersom ein veljer å ha fleire klareringsstyringsmakter er det viktig at desse er samstemte slik at det ikkje oppstår skilnad i handsaminga.

*EOS-utvalget* skriv at det ikkje ligg til utvalet å meine noko om korleis klareringsstyringsmaktene bør organiserast, men har merknadar til moglege konsekvensar for utvalet sin funksjon av ei omstrukturering til ei klareringsstyringsmakt:

«Det alternativet som i den sammenheng påkaller oppmerksomhet, er forslaget om omlegging til én klareringsmyndighet, og med klagefunksjon lagt til en dommerledet nemnd med eget sekretariat. Dersom det etableres et fagsekretariat med tung kompetanse, slik arbeidsgruppen forutsetter, og en uavhengig nemnd ledet av en dommer, kan det føre til at det parlamentariske kontrollelementet svekkes. Man kan få en utvikling der terskelen for å kritisere nemnda blir lagt høyt – dels på grunn av forutsetninger om dens kompetanse, men kanskje særlig på grunn av dens uavhengige stilling. Om motsatt vei kan det tenkes at en slik innrettet nemnd vil finne det problematisk å akseptere kritikk. På mer prinsipielt grunnlag kan det reises spørsmål om det er heldig at en slik nemnd som det her vil være tale om, underlegges kontroll fra et parlamentarisk forankret organ.»

#### *Høringsinstansane si grunngeving for å ha ei klareringsstyringsmakt*

*Nasjonal sikkerhetsmyndighet* grunnjev sitt syn om éi klareringsstyringsmakt blant anna med at dette gir best mogleg kompetanse og likebehandling. Løysinga harmonerer godt med ansvarsordninga for NSM, og at NSM rekrutterer og består av personell frå både militær og sivil sektor:

«Det at klareringsmyndigheten samles i NSM for både militær og sivil sektor harmonerer godt med den ansvarsordning som er etablert fra 2003 i forhold til forebyggende sikkerhetstjeneste iht. sikkerhetsloven og i forhold til NSM. Direktoratet er alt i utgangspunktet begge departementers utøvende organ innen sine sektorer. Et annet moment er at NSM rekrutterer og består av personell fra så vel den militære som sivile sektor og innehar således kjennskap til de sikkerhetsmessige utfordringer i begge sektorer. Ordningen vil videre gi positive virk-

ninger i forhold til at det aldri vil være tvil om hvem som er rette klareringsmyndighet, eller hvor eventuelle tidligere klareringssaker befinner seg. Enkeltpersoner og organisasjoner vil således kun ha en etat å forholde seg til.

En av NSMs hovedoppgaver er å utvikle balanserte sikkerhetstiltak. Ved å legge klarende myndigheten til NSM vil forholdene ligge optimalt til rette for å utvikle personellsikkerhetstjenesten og se denne i sammenheng med de øvrige forebyggende sikkerhetstiltak (informasjonssikkerhet, objektsikkerhet mfl.). En annen oppgave tillagt NSM er løpende kontroll med sikkerhetstilstanden. Utøvelse av klarende myndighet vil gi NSM en innsikt og kontroll med personellsikkerhetstilstanden ved virksomhetene som ikke alene kan oppnås gjennom tilsynsvirksomhet.

Når det gjelder faren for manglende korrekter fra andre myndigheters tilsvarende saksbehandling, som nevnt ovenfor, så anser NSM at dette er godt ivare tatt ved den parlamentariske kontroll og det tilsyn departementene fører med NSM. Alternativet vil dessuten legge forholdene til rette for en enklest mulig gjennomføring av regjeringens og Stortingets kontroll med utøvelsen av klareringsmyndighet i og med at saksbehandlingen kan fremlegges og kontrolleres uttømmende fra ett sted.»

Når det gjeld spørsmålet om for stor avstand mellom den styringsmakta som ber om klarering og klareringsstyringsmakta, blir det påpeika:

«Forslaget om å legge førsteinstansbehandlingen i NSM vil langt på vei kompensere for dette da det er NSM som uansett vil føre tilsyn med virksomhetenes sikkerhetsarbeid, herunder autorisasjonsansvarliges håndtering av denne rollen.»

*Nasjonal sikkerhetsmyndighet* peiker vidare på at ei klareringsstyringsmakt bør vere gunstig sett frå eit personvernspunkt, idet arkivet vil vere samla ein stad og at det ikkje vil vere behov for å sende saker mellom dei ulike klareringsstyringsmaktene.

Når det gjeld klageorgan, slutter *Nasjonal sikkerhetsmyndighet* seg til framlegget frå arbeidsgruppa om å opprette ei nemnd leidd av ein dommar. NSM ser ikkje noko behov for at denne nemnda skal ha tilsynsoppgåver, sidan dette er godt tatt i vare av NSM, departementet og EOS-utvalget. *Nasjonal sikkerhetsmyndighet* peiker på at endringar i materielle reglar om sakshandsaming setter vilkår om god kompetanse hos klareringsstyringsmaktene. Det blir presisert at gjennomføringa av framlegget til endringar, både av orsak til rettstryggleik og tryggleik, er avhengig av at det samstundes blir etablert ein forsvarleg klareringsstyringsmakt-

struktur. *Statistisk sentralbyrå* meiner at ei klareringsstyringsmakt inneber dei beste kompetansemessige føresetnader for ein god og lik sakshandsaming, og viser til at denne løysinga vil føre med seg ei maksimal utnytting av ressursane. Ei felles klareringsstyringsmakt fører truleg til vesentleg kortare tid til sakshandsaming. *Statistisk sentralbyrå* gjer framlegg om å gjere bruk av Personvernemnda som klageorgan. *Organisasjonen Mot Offentlig Diskriminering* ser det som svært viktig at avgjerdskompetansen blir samla til eit sentralt fagmiljø som sikrar størst mogleg kompetanse. Ein er derfor sterkt imot den desentraliserte modellen, som inneber framleis spreining og delegering av klareringsstyringsmakt til organ med lite sakstilfang og kompetanse. Når det gjeld alternativet om to klareringsstyringsmakter, blir dette vurdert som uheldig i høve til ulik praksis og at det militære organet vil vere sårbart i form av innblanding med diskriminerande krav frå NATO. *Næringslivets sikkerhetsorganisasjon* meiner at ein med ei styringsmakt best får varetatt omsynet til lik handsaming og at ein med denne organiseringa lettast kan forutberekne si rettsstilling. Organisasjonen viser også til at eit meir komplekst samfunn med i nokon grad overlappende oppgåver mellom private og offentlege rettssubjekt og sårbarheit ved eit engasjement utover landets grenser, tilseier ein styringsmakt som handsamer alle søknadar. *Akademikerne* grunngjev sitt syn med at sakstilfanget for ei klareringsstyringsmakt må vere av eit slikt omfang at ein rekrutterer, utviklar og held på sakshandsamarar med høg kompetanse. Sentralisering til så få klareringsstyringsmakter som mogleg synest best å vareta desse behova.

#### *Høringsinstansane si grunngjeving for å ha to klareringsstyringsmakter*

*Utdannings- og forskningsdepartementet* legg blant anna vekt på manglande sakstilfang som grunngjeving for at ein bør gå bort frå dagens ordning der departementa er klareringsstyringsmakt innan sin sektor:

«Dette betyr at departementenes klareringsmyndighet, herunder UFDs, opphører. UFD vil se dette som en fordel, fordi dette vil føre til en mer enhetlig saksbehandling på feltet. Mange departementer, herunder UFD, har altfor få slike saker til at det kan bygges opp forsvarlig kompetanse.»

*Kultur- og kirkedepartementet* viser også til det låge talet på årlege klareringssaker. Samstundes blir det oppfatta som lite heldig at

«alle departementer og andre etater – uavhengig av behov og størrelse – skal bygge opp den organisasjon som kreves for dette».

*Samferdselsdepartementet* skriv følgjande:

«SD mener at alternativet med to klareringsmyndigheter – en for sivil og en for militær forvaltning – er det klart beste. Med ett organ som har ansvar for alle sikkerhetsklareringer i sivil sektor vil det kunne bygges opp et fagmiljø som kan sikre likebehandling og forutsigbarhet i gjennomføringen av sikkerhetsklareringer. Det er imidlertid viktig at klareringsmyndighetene har tett dialog med de anmodende myndigheter. Det er samtidig viktig at saksbehandlingstiden ikke blir lengre enn det den er i dag.»

*Sosialdepartementet* uttaler blant anna:

«Ikke alle har et aktivt fagmiljø, som bidrar til å gi hver enkelt økt forståelse for og innsikt i beredskapsarbeidet og solid kompetanse på dette området. På bakgrunn av det ovennevnte heller vi derfor til forslaget om to klareringsmyndigheter.»

*Forsvarets sikkerhetsavdeling* skriv blant anna:

«Ved valg av denne løsningen vil man ikke unngå det problemet man har i dag med at NSM er både rådgivende- og klageorgan, men man vil her ha to profesjonelle miljøer som kan diskutere på tvers av militær og sivil sektor. Divergens mellom de to klareringsmyndighetene kan fremlegges for NSM for avklaring.

Pr i dag eksisterer ikke noe fagmiljø som innehar bedre kompetanse enn NSM med hensyn til utøvelse av rollen som klage- og tilsynsorgan. Dersom man gir de to klareringsmyndighetene adgang til å klarere både utenlandske statsborgere og for CTS, og i tillegg lar klareringsmyndighetene selv gjennomføre personkontrollen, vil NSM fremstå som et rent klage- og tilsynsorgan med nødvendig integritet. Ved valg av denne løsningen vil NSM også være ansvarlig for den langsiktige utviklinga av personellsikkerhetstjenesten, med tanke på policyavgjørelser og fagspørsmål. At NSM fremstår som et rendyrket klage- og tilsynsorgan vil også styrke samfunnets tillitt til den forebyggende sikkerhetstjenesten og klareringsinstituttet.

FD fungerer i dag som klageorgan på alle klareringer der NSM har fattet avgjørelse som 1. instans. Samtidig fungerer NSM som klageorgan der FD har vært 1. instans – herunder klareringer av utenlandske statsborgere. Dersom man velger løsning med to klareringsmyndigheter, med NSM som rendyrket klage- og tilsynsorgan vil man unngå dette. Dette medfører en høyere kompetanse i klageorganet uavhen-

gig av klareringsnivå og hvem som har vært 1. instans saksbehandlar.

Løsningen med to klareringsmyndigheter vil også forenkle muligheten for kontroll fra overordnede myndigheter, ettersom man kun vil ha to kontrollpunkt. De to klareringsmyndighetene vil på sin side ha ansvaret for kontroll med underlagte autoriserende myndigheter.

Rent rettsikkerhetsmessig vil dette være den beste av de tre skisserte løsningene. Dette fordi man oppnår to fagmiljøer som bør ha gode forutsetninger for å bygge opp kompetanse, erfaring og samtidig generere stordriftsfordeler. Man håndterer problemene med inhabilitet ved at de to klareringsmyndighetene kan spille på hverandre ved slike tilfeller. Rollefordelinga mellom de to klareringsmyndighetene vil være klar ettersom man har ansvaret for hver sin sektor»

*Politidirektoratet* grunngjev sitt syn om to klareringsstyringsmakter slik:

«Dette vil for det første harmonisere med den prinsipielle ansvarsfordeling som ble prinsippfestet i 2003 i forhold til overordnet ansvar for den forebyggende sikkerhetstjeneste. For det andre anser vi det som en fordel at det bygges opp kompetanse på to store enheter som seg i mellom kan utveksle erfaringer»

*Fylkesmannen i Sør-Trøndelag* uttaler følgjande:

«Ut i fra arbeidsgruppens argumentasjoner og erfart praksis ved vårt embete, synes modell 2 med to klareringsmyndigheter, totalt sett å være den mest fremtidsrettede og effektive måten å saksbehandle klareringssaker. Modellen vil dog ikke bety en vesentlig redusert ressursinnsats for eget embete så lenge autorisasjonsansvaret og fortsatt plikt til å påse at sikkerhetsmessige hensyn skal ligge til fylkesmannen.»

*Næringslivets hovedorganisasjon* grunngjev blant anna sitt syn med at samfunnsutviklinga i større grad tilseier mindre skilnad og meir overlappande oppgåver mellom privat og offentleg sektor. Dette forsterkar behovet for i ein større utstrekning å sentralisere klareringsstyringsmaktene.

*Etterretningstjenesten* går inn for to klareringsstyringsmakter, men held fast som viktig at dei i tillegg oppretthaldar si klareringsstyringsmakt:

«E-tjenesten er i forhold til andre virksomheter, herunder andre deler av Forsvaret, i en spesiell situasjon både mht sikkerhetsrisiko, kontakt mot utlandet, skjerming av innsyn fra eksterne og formelle regler om nøkkelordbelagt informasjon. Dersom E-tjenestens egen klareringsmyndighet overføres til en ekstern virksomhet, vil det antakelig få meget uheldige konsekvenser

for sikkerheten i tjenesten og dermed rikets sikkerhet.»

*Høringsinstansane si grunngjeving for å halde på dagens klareringsstyringsmakt*

*Justisdepartementet* grunngjev sitt syn med at

«det er av overordnet betydning at det konstitusjonelle ansvaret for sikkerheten innenfor egen sektor er tydeliggjort ved at departementene fortsatt er klareringsmyndighet.»

*Utenriksdepartementet* peiker på at departementet har relevant kunnskap om den tilsatte, som ikkje naudsynleg blir kjent for ei klareringsstyringsmakt utanfor departementet. Ein nemner også faren for at ein klareringsprosess vil kunne ta svært lang tid dersom klareringa blir lagt til ein ekstern etat. Vidare blir det peikt på følgjande:

«Dette alternativet som i stor utstrekning samsvarer med dagens ordning, vil være det alternativet som vil fungere best i utenriktjenesten. Med det store antall klareringer som foretas i utenriktjenesten vil det ikke være noe problem å opparbeide et godt fagmiljø med god kompetanse i Utenriksdepartementet innenfor klarering.

I utenriktjenesten er det også til enhver tid ca 650 personer ved våre utenriksstasjoner som innehar klarering. Med bl.a. forslag om utvidet bruk av sikkerhetssamtale anser Utenriksdepartementet det som svært ressurskrevende dersom klareringen legges til en eller to instanser utenfor departementet. Dette vil medføre en rekke hjemkallelser av personer fra store deler av verden for samtale.»

*Nærings- og handelsdepartementet* skriv:

«Departementene har i større grad enn en eventuell sentral klareringsinstans førstehåndskjennskap til de som underlegges personkontroll. I forhold til underlagte etater vil det også være hensiktsmessig at klareringssaker forelegges departementet, eventuelt at klareringsmyndighet unntaksvis delegeres til større etater.»

*Jernbaneverket* uttaler blant anna følgjande:

«Det er allerede i dagens system stor avstand fra klareringsmyndigheten til den enkelte klarerte innen jernbanefamilien.»

Vidare blir det påpeika:

«Da man i klareringssammenheng har med mennesker å gjøre hvor forståelse av miljø og organisasjonsforhold er avgjørende for å kunne bidra til å skape tillit og forståelse for klare-

ringsregimet vil vi foretrekke den desentraliserte modell hvor fagdepartementet er klareringsmyndighet med delegeringsmulighet, i stedet for en yterligere sentralisering. Det vil gi god sammenheng i beredskapsarbeidet og dermed god forståelse for de aktuelle autorisasjonsorganer og deres miljøer.»

*Statens forvaltningstjeneste* skriv blant anna:

«Ft tror en sentralisering av klareringsmyndigheten vil gjøre loven og forskrift om personell-sikkerhet mer anonym for folk flest. Målet bør være å integrere det sikkerhetsforebyggende arbeidet i bedrifter og virksomheter hvor verdiskapningen skjer.

Vidare blir det peika på:

«Ft mener at det ennå er for tidlig å konkludere med og foreslå store organisatoriske endringer. De fleste virksomheter har et stort etterslep av oppgaver som må løses for å tilfredsstille loven. En videreføring av dagens ordning, men at departementene i større grad må kvalitetssikre arbeidet i klareringsmyndigheten og ellers det forebyggende sikkerhetsarbeidet i virksomhetene, tror vi er å foretrekke. Loven bør virke noen år til før man foreslår de store strukturendringene.»

*Fylkesmannen i Finnmark* er negativ til sentralisering av klareringsstyringsmakt avdi dette kan føre til økt geografisk avstand mellom klareringsstyringsmakt og den styringsmakt som ber om klarering, og mellom disse styringsmaktene og det personellet som er eller skal tryggleiksklarerast. Vidare blir det mellom anna peika på:

«Sett i forhold til målsetningene om skjerping av vilkårene omkring klareringsprosessen, samt begrense antall klareringer, kan det være uheldig å sentralisere klareringsmyndigheten.»

Det blir også framholdt at ei sentralisering vil få negative konsekvensar for den individuelle handsaming av klareringssaker:

«I situasjoner der en finner opplysningene i resultatrapportene for lite utfyllende og klareringsmyndigheten trenger supplerende informasjon fra andre kilder, kan lokal kunnskap ha stor betydning å kunne peke ut relevante kilder som kan gi den nødvendige informasjonen. Totalt sett kan dette avdekke muligheten til å foreta en *individuell vurdering*, samt at utfyllende opplysninger som har betydning for vurderingen av en persons sikkerhetsmessige skikket, ikke tilfaller den aktuelle klareringsmyndighet.»

*Fylkesmannen i Finnmark* viser også til at gjennomføring av tryggleikssamtale blir gjort vanskeleg med ei sentralisering og at dagens klareringsstyringsmakter får svekka sitt kunnskaps- og kompetansenivå om tryggleikssamtale.

*Fylkesmannen i Oslo og Akershus* peiker blant anna som viktig på at fleire ulike fagmiljøer arbeider deltid med tryggleiksklareringar etter eit felles lov- og forskriftsverk. Kompetanseheving kan skje med at det blir holdt jamnlege fagsamlingar for klareringsstyringsmaktene og at det i større grad bør bli ført tilsyn. *Fylkesmannen i Telemark* påpeiker at kunnskap om lokale forhold kan kome til nytte innanfor tryggleiksarbeidet, og at kommunane er blant fylkesmannen sine viktigaste brukarar/samarbeidspartnarar på regionalt nivå. Vidare blir det peika på at sentralisering vil føre til eit for stort kontrollspenn mellom den styringsmakta som ber om klarering og klareringsstyringsmakta. *Fylkesmannen i Oppland*, *Fylkesmannen i Vestfold*, *Fylkesmannen i Hordaland* og *Fylkesmannen i Troms* grunnjev også sitt syn med at sentralisering vil innebere mangel på lokal kunnskap grunna avstand mellom den styringsmakta som ber om klarering og klareringsstyringsmakta. *Fylkesmannen i Hedmark* og *Fylkesmannen i Rogaland* har same grunnjevning som sistnemnde høringsinstansar, men viser høvesvis også til at sentralisering vil måtte føre til at talet på tryggleikssamtalar blir vesentleg redusert og at det bør bli gjennomført kurs for å auke kvaliteten på det arbeidet klareringsstyringsmaktene gjer.

## 7.4 Departementet sine vurderingar

Departementet er samd med arbeidsgruppa om at ein bør redusere talet på klareringsstyresmakter og at situasjonen i dag er uheldig.

Når det gjeld forslaget om å ha ei klareringsstyringsmakt, ser departementet at dette vil gi dei største synergieffektane, både med omsyn til samla ressursbruk og samling av kompetanse. Det organet som her naturleg skil seg ut til å vere slik felles klareringsstyringsmakt, er Nasjonal sikkerhetsmyndighet. Departementet er likevel noko skeptisk til at all klareringsstyringsmakt blir samla i ein organisasjon, trass i at ho, slik som i dag, blir lagt under kontroll av regjeringa og parlamentarisk kontroll av EOS-utvalet. Dessutan kan det bli eit problem å skape eit nytt klageorgan med tilstrekkeleg kompetanse på dette området. I denne samanhengen bør ein også ha merksemd mot at det aktuelle klageorganet, ei nemnd med dommar som leiar, vil

kunne føre med seg implikasjoner for kontrollarbeidet til EOS-utvalet.

Forslaget om å ha to klareringsstyringsmakter, ein i militær sektor og ein i sivil sektor, harmonerer godt med den prinsipielle ansvarsdelinga for den forebyggjande tryggleikstenesta, der Nasjonal sikkerhetsmyndighet som sektorovergripande direktorat har ei faglig rapporteringsline til Forsvarsdepartementet og Justisdepartementet for høvesvis militære og sivile spørsmål. Med denne modellen oppstår to store kompetansmiljø som kan utveksle erfaringar og kompetanse. Denne løysinga vil ikkje få konsekvensar for verksemda til EOS-utvalet.

Høringsuttalingane som går mot dei to mest radikale endringsforslaga frå arbeidsgruppa om ei eller to klareringsstyringsmakter, har som hovudpoeng at ei sentralisering av klareringsstyringsmakt vil føre til auka avstand mellom den styringsmakta som ber om klarering og klareringsstyringsmakta. I denne samanhengen blir det mellom anna peika på at lokal kunnskap vil føre til betre opplysning av ei klareringssak og at tryggleikssamtaler kan bli vanskelegare å gjennomføre. Når det gjeld avstanden mellom på den eine sida styringsmakta som ber om klarering, og klareringsstyringsmakta på den andre i ei sentralisert modell, skal departementet peike på at sentralisering allereie er hovudregelen etter gjeldande § 23 i tryggleikslova. Lovbestemminga har som klar hovudregel at kvart einskild departement skal vere klareringsstyringsmakt i sin sektor. Såleis er det også noko upresist når arbeidsgruppa kaller gjeldande ordning for ein desentralisert modell. På denne bakgrunn finner ikkje departementet å leggje nemneverdig vekt på avstandsargumentet, sidan sentralisering allereie er bestemt av lovgivar.

Noko av problemet synest tvert i mot å vere desentralisering som følgje av at departementa i for stor grad har delegert frå seg klareringsstyringsmakt.

Departementet har etter ei samla vurdering av dei nemnde modellane kome til at ein bør halde fram med gjeldande ordning med rette sektordepartement som klareringsstyringsmakt. Departementet vil såleis for tida ikkje gjere framlegg om endringer i tryggleikslova § 23 og gjeldande klareringsstyringsmaktstruktur. Departementet har merka seg det påpeika problemet, men det kan synast som at desse har å gjere med at ein ikkje held seg til regelen i tryggleikslova § 23. Det er dermed mykje som taler for at det er gjeldande praksis og etterlevinga av nemnde lovregel som er problemet, og ikkje med naudsyn regelen i seg sjølv. Departementet er samd med Justisdepartementet sin høyringsuttaling som påpeiker at klareringsstyringsmakt i departementa gjer det konstitusjonelle ansvaret for tryggleiken tydeleg innanfor eiga sektor. Dette er eit moment som taler for å halde fast på den struktur som gjeld i dag. Det konstitusjonelle ansvaret for forebyggjande tryggleik vil likevel ligge hos vedkommande statsråd, uavhengig av sentralisering av klareringsstyringsmakt.

Departementet vil følgje med på den vidare utviklinga på dette feltet, og det vil bli ei sentral tilsynsoppgåve for Nasjonal sikkerhetsmyndighet å følgje opp etterlevinga av regelen i § 23. Det er naudsynt at departementa i tida frametter stramar inn delegeringspraksisen. Dersom dette ikkje skjer, vil departementet eventuelt måtte sjå på andre strukturløysingar, også dei modellane om ei eller to klareringsstyringsmakter som er nemnde ovanfor.

## 8 Økonomiske og administrative konsekvensar

### 8.1 Økonomiske konsekvensar

---

Departementet meiner at forslaga sett under eitt, ikkje bør innebere nemneverdige økte kostnader. Fleire tryggingssamtalar, samstundes grunngeving, krav om innsyn og eventuell kostnadsauke i samband med advokatbistand, vil i nokon grad kunne medføre meirkostnader. Ei sakshandsaming i førsteinstansen som betre tek omsyn til rettstryggleiken kan vege opp for dette, fordi det vil oppstå færre klagesaker.

### 8.2 Administrative konsekvensar

---

Det er ei målsetting å redusere talet på klareringsstyringssmakter utanfor departementa. Dette vil innebere ønskjelege administrative konsekvensar blant anna av omsyn til rettstryggleiken, og er i tråd med intensjonen til lovgivar i samband med vedtakinga av tryggleikslova § 23.

Departementet kan ikkje sjå at lovforslaga kan vere problematiske i forhold til menneskerettskonvensjonar Noreg er bunden av. Ein viser her til at

departementet utelukkande foreslår lovendringar som vil betre rettstryggleika til den einskilde i klareringssaker. Konvensjonane legg opp til, og konvensjonsorgana forstår, at omsynet til tryggleiken til riket kan innebere behov for inngrep, bl.a. i retten til privatliv. Den europeiske menneskerettsdomstol har til dømes ikkje stilt krav til grunngeving for negative klareringsavgjerdslar dersom det elles har vore tilfredsstillande garantiar (sjå Leander mot Sverige, frå 26. mars 1987). Ein viser i denne samanhengen til vedlegg 2 i rapporten til Lundkommisjonen, der dåverande lagdommar Erik Møse blant anna vurderte dei norske reglane om personkontroll i forhold til krava i Den europeiske menneskerettskonvensjon (Dokument 15 (1995–96) side 606–609). Sjølv om det må leggjast til grunn at det skjer ei utvikling i kva som blir vurdert som akseptabelt på dette feltet, har departementet ikkje haldepunkt for at konvensjonane stiller krav som ikkje er oppfylt i norsk rett i dag.

Departementet kan elles ikkje sjå at lovforslaga får negative konsekvensar i forhold til målsettinga om eit enklare regelverk og ei enklare forvaltning. Tvert i mot synest lovendringane å vere eit bidrag til eit enklare regelverk og ei enklare forvaltning.

## 9 Merknader til dei enkelte bestemmingane

### Til § 21:

Paragrafen omhandlar dei materielle vilkåra for tryggleiksklarering av norske statsborgarar. Bestemminga svarer til framlegget til § 21 frå arbeidsgruppa, og endrar gjeldande § 21 i tryggleikslova.

«Tilknytning» til andre statar blir foreslått tatt inn i *første leddet* i paragrafen. Endringa presiserer at den binding som norske statsborgarar måtte ha til andre statar, kan bli lagt vekt på i ei vurdering om tryggleiksmessig kvalifikasjon. Omgrepet «tilknytning» bør tolkast vidt i den forstand at ulik art av binding vil kunne vere relevant. Det kan til dømes dreie seg om økonomiske interesser i ein stat eller det kan vere tale om at vedkommande har familie i staten. Likevel bør det presiserast at bindinga må vere relevant i høve til den tryggleiksmessige kvalifikasjonen til vedkommande. Graden av binding bør også inngå i tryggleiksvurderinga. Til dømes vil det kunne vere relevant å vurdere kor stor den økonomiske interessa er i vedkommande stat. På same måte kan det vere relevant å vurdere kor nære dei familiære relasjonar til vedkommande er i den aktuelle staten og korleis kontakten med desse familiemedlemmene er.

*I tredje leddet* blir det gjort framlegg om ei harmonisering med saksopplysningskrava i forvaltningslova § 17. Endringa når det gjeld gjennomføring av tryggleikssamtale, presiserer at det bør gjennomførast samtale dersom ein er i tvil om vedkommande skal gis klarering. Bestemminga inneber at det ikkje vil vere eit krav at tryggleikssamtale blir gjennomført dersom klareringsstyringsmakta er sikker på utfallet av klareringssaka på bakgrunn av andre saksopplysningar. Dette er likevel ikkje til hinder for at klareringsstyringsmakta gjennomfører tryggleikssamtale utover minstekravet i lova.

Vilkårssettjninga for klarering i «særlige tilfeller» i nytt *femte ledd* inneber at det skal føreliggje spesielle forhold for å kunne setje vilkår. Bestemminga er ikkje tenkt brukt som ei vanleg løysing mellom det å gi klarering og å nekte klarering. Regelen kan tenkjast brukt i situasjonar der ein person har ei binding til andre land som kan gjere det uheldig at vedkommande blir gitt ei generell klarering, som også kan nyttjast til dømes for teneste i landet vedkommande har binding til. Vilkår kan også kunne nyttjast der vedkommande som blir klarert har eit

utanlandsk statsborgarskap. I desse tilfella kan det vere aktuelt å setje som vilkår at klareringa berre kan nyttjast for ei bestemt stilling eller snevrast inn geografisk. Nemnde døme er ikkje ei uttømmende opplisting av tilfeller kor vilkår kan tenkjast brukt.

### Til § 22:

Paragrafen omhandlar dei materielle vilkåra for tryggleiksklarering av utanlandske statsborgarar. Bestemminga svarer til arbeidsgruppa sitt forslag til § 22, og endrar gjeldande § 22 første ledd i tryggleikslova.

Ein vil peike på at dette er ein «kan»-regel der utanlandsk statsborgar etter nærare gitte vurderingstema kan bli gitt tryggleiksklarering.

Når det gjeld vilkåret om «vedkommendes tilknytning til hjemlandet», blir det i stor grad dei same vurderingane som vilkåret om «tilknytning til annen stat», jf. ovanfor omhandlande ny bokstav i § 21. Vilkåret om binding til Noreg må baserast på ei brei, konkret vurdering. Relevante moment i denne vurderinga vil til dømes vere kor lang tid vedkommande har budd i Noreg og slektskapsforhold. Departementet vil ikkje setje absolutte krav om opphalds- og arbeidsløyve, men dette kan vere sentrale moment i ei vurdering av den bindinga som vedkommande har til Noreg.

### Til § 25:

Paragrafen handlar om vedkommande sin rett til å få meddeling om klareringsavgjerdsla og grunngevinga for henne. Bestemminga svarer i hovudsak til framlegget til arbeidsgruppa § 25, og gjer endring i gjeldande § 25 i tryggleikslova.

*Første leddet* slår fast at forvaltningslova kapittel IV og V ikkje gjeld for avgjerdsler om tryggleiksklarering eller autorisasjon.

*Andre leddet* fører vidare regelen etter gjeldande rett om at vedkommande har rett til å bli gjort kjent med resultatet og orientert om klageretten. «Negativ avgjørelse» omfatter også dei tilfella kor vedkommande gis klarering, men ikkje på det nivå som det blei bede om.

*Tredje leddet* etablerer ein regel om at grunngeving skal bli gitt samstundes med meddelinga. I andre setninga i dette leddet, blir reglane for når



vedkommande ikkje har krav på grunngeving presiserte. Kjeldevern i bokstav b vil etter omstenda kunne bli omfatta av bokstav a, men bør eksplisitt bli nemnd, avdi det kan vere ein sjølvstendig unntaksheimel. Kjeldeopplysningar kan vere opplysningar frå gitte og supplerande referansar, etterretningsopplysningar frå norske og utanlandske tilsvarende tenester og opplysningar frå politiet om pågåande politietterforsking. Å vise at vern av desse opplysningane er mogleg, er naudsynt for å halde på kjeldene sin tillit og sikre naudsynleg informasjonstilgang til tryggleikstenesta. Dømer på opplysningar som kan tenkjast unntatt frå grunngeving av omsynet til forholdet til nærståande etter tredje leddet bokstav c, er opplysningar om psykisk helse, rusmisbruk eller uttalingar der ein nærståande person kjem med nedsetjande uttalingar om den som blir søkt klarert.

*Fjerde leddet* gjeld plikta for klareringsstyringsmakta til å utarbeide ein intern, samstundes grunngeving. Denne grunngevinga må vise til dei reglar og faktiske omstende som avgjerda byggjer på, og på dei omsyna som det har vore lagt vekt på. I den interne grunngevinga må alle vesentlege omstende takast med, også dei grunngevingar som eventuelt er unntatt i den eksterne grunngevinga med heimel i tredje leddet.

#### *Til ny § 25 a:*

Paragrafen omhandlar den rett vedkommande har til innsyn i eiga klareringssak. Bestemminga svarer i hovudsak til framlegget frå arbeidsgruppa § 25 a. Det har frå før ikkje eksistert nokon bestemming om innsyn i tryggleikslova.

*Første leddet* bestemmer at innsynsretten blir til etter at avgjerd er fatta av klareringsstyresmakta. Ein rett til innsyn før dette tidspunkt vil i særleg grad kunne gå ut over verdien av ein tryggleikssamtale for klareringsstyresmakta. Ein leggjer til grunn at paragrafen gir heimel til innsyn i det faktum som klareringsstyresmakta leggjer til grunn i følgje referatet frå tryggleikssamtalen. Vedkommande har etter at avgjerd om klarering er fatta, krav på å få sjå audiovisuelt opptak av eiga tryggleikssamtale.

Unntak for innsyn i *andre leddet* harmoniserer med skrankane som gjeld for retten til grunngeving. Når det gjeld unntaket for interne dokument, leggjer departementet til grunn at dette unntaket i tryggleikslova skal praktiserast på same måten som i forvaltningslova § 18.

*Tredje leddet* regulerer korleis innsyn skal bli gitt. Dokument skal sendast vedkommande i kopi.

Innsyn i eigen tryggleikssamtale kan ikkje bli sende i kopi, grunna tryggleikssyn. Slikt innsyn må skje på den måte at vedkommande møter hos klareringsstyringsmakta og ser det skriftlege referatet frå samtalen der.

#### *Til ny § 25 b:*

Paragrafen omhandlar oppnemning av advokat der vedkommande er nekta grunngeving eller innsyn. Bestemminga svarer i hovudsak til arbeidsgruppa § 25 b. Det har tidlegare ikkje eksistert liknande bestemming i tryggleikslova.

*Første leddet* seier at Forsvarsdepartementet er den instans som oppnemnar ei gruppe advokatar.

*Andre leddet* nemner tilfelle der advokatoppnemning er aktuelt, noko som setjer som vilkår at grunngeving eller innsyn er nekta. I tillegg er det eit vilkår at klagefristen ikkje må vere ute og at vedkommande må ha klaga på nekta grunngeving eller innsyn med negativt utfall.

Etter *tredje leddet* har advokaten krav på innsyn i alle faktaopplysningar i saka og den grunngeving vedkommande ville fått dersom det ikkje var bestemmingar om unntak. Advokaten skal ikkje ha tilgang til klareringsstyringsmakta sine dokument som er utarbeida for den interne saksutgreiinga ved klareringsstyringsmakta eller klageinstansen.

*Fjerde leddet* gir ramme for hjelpa. Advokaten skal gi vedkommande råd om saken bør påklagast. Ein advokat som blir kopla inn i saka har teieplikt i forhold til den saka gjeld, slik at dei opplysningane advokaten får tilgang til etter tredje leddet ikkje kan gis vidare til den som skal klarerast. Advokaten vil såleis ikkje kunne representere vedkommande i ei eventuell klagesak.

Departementet vil presisere at ordninga berre gjeld der vedkommande ikkje får klarering i samsvar med det som det er bede om. Av omsyn til rettstryggleika er det tilstrekkeleg at retten til advokat berre gjeld ved førsteinstanshandsaminga. Vedkommande må sjølv ta risikoen ved ikkje å bruke ordninga på dette tidspunktet.

#### *Til ny § 25 c:*

Paragrafen omhandlar retten til å klage. Bestemminga svarer i hovudsak til arbeidsgruppa § 25 c, og bytter ut gjeldande § 25 fjerde ledd i tryggleikslova.

*Første leddet* bestemmer at forvaltningslova kapittel VI skal gjelde for handsaming av klareringsaker, for så vidt ikkje anna følgjer av tryggleikslova og personelltryggleiksføresegna. Dette inneber at reglane i forvaltningslova om klage skal følgjast

dersom ikkje anna følgjer av tryggleikslova eller personelltryggleikslova.

*Andre leddet* presiserer at det berre er den person som ei avgjerd retter seg mot, det vil seie personen som det er vurdert tryggleiksklarering for, som har klagerett. Vidare blir det presisert kva for avgjerdar som kan påklagast. Spørsmålet om observasjonstid kan vere ein viktig del av ein negativ avgjerd, og det blir gjort klart at dette spørsmålet kan bli gjort til gjenstand for klage. Vidare tas det inn i paragrafen at eit vilkår for klareringa kan påklagast, jf. forslag til nytt femte ledd i § 21.

Avgjerd om grunngjeving og innsyn er viktige for den einskilde, og kan derfor påklagast. Når det gjeld spørsmålet om avvisning av ein klage kan bli påklaga, må ein vise til forvaltningslova sine bestemningar om dette. *Tredje leddet* seier kven som er klageinstans. Sidan det ikkje blir gjort framlegg om endringar i klareringsstyringsmaktstrukturen, blir det ikkje gjort framlegg om endring i dette led-

det, sett i forhold til gjeldande fjerde ledd i tryggleikslova § 25.

For at det skal bli lettare å setje seg inn i klage-reglane, gjer ein framlegg om at reglane om klagefrist med vidare blir tatt inn i *fjerde leddet* i lova. Klagefristen er tre veker. Vidare blir gjort klart dei frister som gjeld i dei tilfella der vedkommande klager på nekta grunngjeving/innsyn og der advokatoppnemning etter § 25 b har funnen stad.

Forsvarsdepartementet

t i l r å r :

At Dykkar Majestet godkjenner og skriv under eit framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om lov om endringar i lov 20. mars 1998 nr. 10 om forebyggende sikkerhetstjeneste (sikkerhetsloven).

---

Vi HARALD, Noregs Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjere vedtak til lov om endringar i lov 20. mars 1998 nr. 10 om forebyggende sikkerhetstjeneste (sikkerhetsloven) i samsvar med eit vedlagt forslag.

---

## Forslag

### til lov om endringer i lov om forebyggende sikkerhetstjeneste (sikkerhetsloven)

#### I

§ 21 første ledd bokstav k skal lyde:  
k. *Tilknytning til andre stater.*

Nåværende bokstav k blir ny bokstav l.

§ 21 tredje ledd andre § og tredje punktum skal lyde:

*Klareringsmyndigheten skal påse at klarerings-saken er så godt opplyst som mulig før avgjørelse fat-tes. Sikkerhetssamtale skal gjennomføres der dette ik-ke anses som åpenbart unødvendig.*

§ 21 nytt femte ledd skal lyde:

*I særlige tilfeller kan det settes vilkår for sikker-hetsklarering.*

§ 22 første ledd skal lyde:

*En utenlandsk statsborger kan gis sikkerhetsklare-ring etter en vurdering av hjemlandets sikkerhetsmes-sige betydning og vedkommendes tilknytning til hjem-landet og Norge.*

§ 25 skal lyde:

§ 25. *Begrunnelse og underretning*

Forvaltningsloven kapittel IV og V gjelder ikke for avgjørelser om sikkerhetsklarering eller autori-sasjon.

Den som har vært vurdert sikkerhetsklarert, har rett til å bli gjort kjent med resultatet. *Ved nega-tiv avgjørelse skal vedkommende uoppfordret under-rettes om resultatet og opplyses om klageadgangen.*

*Begrunnelse for en avgjørelse skal gis samtidig med underretningen om utfallet av klarerings-saken. Vedkommende har ikke krav på begrunnelse i den ut-strekning begrunnelse ikke kan gis uten å røpe opplys-ninger som*

- a. *er av betydning for Norges eller dets alliertes sik-kerhet, forholdet til fremmede makter eller andre vitale nasjonale sikkerhetsinteresser,*
- b. *er av betydning for kildevern,*
- c. *det av hensyn til vedkommendes helse eller hans forhold til personer som står denne nær, må anses utilrådelig at vedkommende får kjennskap til,*
- d. *angår tekniske innretninger, produksjonsmeto-der, forretningsmessige analyser og beregninger*

*og forretningshemmeligheter ellers, når de er av en slik art at andre kan utnytte dem i sin nærings-virksomhet.*

*Klareringsmyndigheten skal i tillegg utarbeide en intern samtidig begrunnelse hvor alle relevante for-hold inngår, herunder forhold som nevnt i tredje ledd.*

Ny § 25 a skal lyde:

§ 25 a. *Innsyn*

*Etter at avgjørelse om sikkerhetsklarering er fat-tet, har den som har vært vurdert sikkerhetsklarert rett til å gjøre seg kjent med sakens dokumenter. Ved-kommende har etter samme tidspunkt rett til å se au-diovisuelt opptak av egen sikkerhetssamtale.*

*Vedkommende har ikke krav på innsyn i de deler av et dokument som inneholder opplysninger som nevnt i § 25 tredje ledd. Vedkommende har heller ik-ke krav på innsyn i et dokument som er utarbeidet for den interne saksforberedelsen ved klareringsmyndig-heten eller klageinstansen, med unntak av faktiske opplysninger eller sammendrag eller annen bearbei-delse av faktum.*

*På anmodning skal den som har krav på innsyn gis kopi av dokumentet. Gjennomsyn av audiovisuelt opptak av sikkerhetssamtale skjer ved oppmøte hos klareringsmyndigheten.*

Ny § 25 b skal lyde:

§ 25 b. *Oversendelse av sak til særskilt oppnevnt advokat*

*Forsvarsdepartementet oppnevner en gruppe ad-vokater som skal sikkerhetsklareres for høyeste nivå. Disse skal benyttes i de tilfeller som er nevnt i andre ledd.*

*Der begrunnelse ikke gis, jf § 25 tredje ledd, og klagefristen ikke er løpt ut, skal klareringsmyndighe-ten på begjæring av den som er vurdert sikkerhetskla-rert, gjøre sakens dokumenter tilgjengelig for en advo-kat som er oppnevnt for dette formålet. Det samme gjelder avslag på begjæring om innsyn, jf § 25 a and-re ledd første punktum. Vedkommende må ha utprøvd klageadgangen vedrørende nektet begrunnelse eller avslag på begjæring om innsyn, jf § 25 c andre ledd, før denne retten til bruk av advokat inntreer.*

*Advokaten skal ha tilgang til sakens faktiske opp-lysninger og den begrunnelse som er ukjent for den*

*som har vært vurdert sikkerhetsklarert. Dokument som er utarbeidet for den interne saksforberedelsen ved klareringsmyndigheten eller klageinstansen, jf § 25 a andre ledd, siste punktum, skal ikke gis advokaten.*

*Advokaten skal gi den som er vurdert sikkerhetsklarert råd om hvorvidt vedkommende bør klage.*

Ny § 25 c skal lyde:

**§ 25 c. Klage**

*Bestemmelsene i forvaltningsloven kapittel VI gjelder tilsvarende i klareringssaker om ikke annet følger av denne lov eller forskrift om personellsikkerhet.*

*Negativ avgjørelse om sikkerhetsklarering, herunder vilkår og når klareringssaken tidligst kan tas opp på nytt, kan påklages av den avgjørelsen retter seg mot. Det samme gjelder nektet begrunnelse og avslag på begjæring om innsyn.*

*Klage på avgjørelse om sikkerhetsklarering sendes*

*vedkommende klareringsmyndighet. Nasjonal sikkerhetsmyndighet er klageinstans. Departementet er klageinstans for klareringsavgjørelser truffet av Nasjonal sikkerhetsmyndighet i første instans.*

*Fristen for å klage er tre uker fra den dag underretningen om avgjørelsen, manglende begrunnelse eller avslag på begjæring om innsyn har kommet frem til vedkommende. Dersom det klages på nektet begrunnelse eller avslag på begjæring om innsyn, avbrytes klagefristen. Ny klagefrist løper fra det tidspunkt underretning om begrunnelse eller innsyn er kommet frem til vedkommende eller på annen måte er gjort kjent med den. I saker der advokat har gjennomgått saken, løper ny klagefrist fra den dag rådet fra advokaten har kommet frem til vedkommende.*

## II

Lova gjeld frå den tida Kongen bestemmer.