



# Innst. O. nr. 87

(2004-2005)

## Innstilling til Odelstinget frå forsvarskomiteen

Ot.prp. nr. 59 (2004-2005)

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

Til Odelstinget

#### 1. HOVUDINNHALD OG BAKGRUNN FOR PROPOSISJONEN

##### 1.1 Samandrag

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 klareringsavgjerder, 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 sakshandsa-

mingsreglane er søkt harmonisert med reglane i forvaltningslova.

Ei tryggleiksklarering blir avgjort av ei klareringsstyringsmakt. Strukturen til denne klareringsstyringsmakta er regulert av tryggleikslova § 23 som seier at vedkommande departement er klareringsstyringsmakt 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

##### 2.1 Samandrag

Tryggleikslova trådde i kraft 1. juli 2001. I denne lova gjev ein vilkåra for tryggleiksklarering og sakshandsamingsreglar for denne prosessen.

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 leverte si rapport, "Grensland mellom rettsikkerhet og personellsikkerhet," til Forsvarsdepartementet 1. mars 2004, der det blei foreslått fleire lovendringar med sikte på styrking av rettstryggleiken i tryggleiksklareringssaker. Arbeidsgruppa si samansetting er gjeve i proposisjonen kapittel 3 og nærare utgreiing om mandatet og arbeidet til arbeidsgruppa går fram av kapittel 3 og 4 i rapporten til arbeidsgruppa.

### 3. OM HØRINGA

#### 3.1 Samandrag

Forsvarsdepartementet sendte arbeidsgrupperapporten på høring 27. april 2004 med frist til å gi uttaling til 1. juli 2004. Rapporten vart sendt til ei rekkje adressatar, sjå proposisjonen kapittel 3.

Høringsinstansane er generelt positive til framlegga frå arbeidsgruppa. Merknader til dei einskilde framlegg blir behandla tematisk under dei ulike kapitla i Ot.prp. nr. 59 (2004-2005).

### 4. GRUNNLEGGJANDE OMGREP INNANFOR PERSONELLTRYGGLEIKSTENESTA

#### 4.1 Samandrag

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 klareringsstyrmakt. Hovudregelen er at vedkommande departement er klareringsstyrmakt 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 klareringsstyrmakt, 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 tillitsforhold mellom verksemda og vedkommande person. Autorisasjonsprosessen er regulert i tryggleikslova § 23 femte ledd og i føreseigna om personelltryggleik, kapittel 5.

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

Kontakt med gradert informasjon føreset ein totrinnsprosess, der ein først må få tryggleiksklarering

av klareringsstyresmakta og deretter autorisasjon av den verksemda der den konkrete kontakt med gradert informasjon vil finne stad, autorisasjonsstyrmakta. 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 besett. 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 tilsvarende tryggleiksklarering. Denne type klarering som praktiserast i Noreg blir gjerne kalla nivåklarering, fordi ein blir klarert for eit bestemt graderingsnivå uavhengig av stilling. Dette i motsetnad til stillingsklarering, der klareringa er knytt 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.

#### 4.2 Merknader frå komiteen

Komiteen, medlemene frå Arbeidarpartiet, Gunnar Halvorsen, leiaren Marit Nybakk og Rita Tveiten, frå Høgre, Bjørn Hernæs og Åge Konradsen, frå Fremskrittspartiet, Per Roar Bredvold og Per Ove Width, frå Sosialistisk Venstreparti, Kjetil Bjørklund, frå Kristelig Folkeparti, Åse Wisløff Nilssen, og frå Senterpartiet, Marit Arnstad, viser til dei innleiande kapittel i proposisjonen, der det går fram kvifor Forsvarsdepartementet tek opp forslag til endringar i tryggleikslova på det noverande tidspunkt. Komiteen deler den oppfatning at det dei seinare åra har vore politiske hendingar som gjev grunnlag for ei revidering av det formelle lovgrunnlaget som gjeld på dette området. Komiteen viser i denne samanheng til Innst. O. nr. 20 (1997-1998) jf. Ot.prp. nr. 12 (1997-1998) og Ot.prp. nr. 49 (1996-1997).

Komiteen vil også nytte høvet til å presisere den positive medverknad som den refererte arbeidsgruppa og dei omfattande høyringsrundane har hatt på proposisjonens endelege innhald. Arbeidet med endringar på det saksfeltet proposisjonen rører ved er av ei slik karakter at det er naudsynt med ei brei tilslutning og ein tilsvarende brei og omfattande høyringsrunde.

Komiteen vil også leggja til grunn at dei grunnleggjande definisjonar som proposisjonen legg til grunn i kapittel 4, får tilslutnad frå komiteen.

Dette gjeld omgrepa tryggleiksklarering, autorisasjon, forholdet mellom tryggleiksklarering og autorisasjon og nivåklarering - stillingsklarering, slik det er presisert i det nemnte kapittelet.

## 5. MATERIELLE REGLAR

### 5.1 Samandrag

#### 5.1.1 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 avgjersle 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 skjermingsverdige 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. Unnatak kan gjerast dersom det ligg føre eit særleg behov for å gi utanlandsk statsborgar tilgang til graderte opplysningar.

#### 5.1.2 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 tryggleiksavgjersle. 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 avgjersle der alternativet er å nekte klarering. På side 69-70 i høringsrapporten blir dette drøfta nærmare.

##### § 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 klareringsavgjersle. Arbeidsgruppa gjer framlegg om ei prosessuell endring med at klareingsstyringsmakta kan gi klarering til utanlandsk statsborgar, utan først å innhente uttaling frå Nasjonal sikkerhetsmyndighet.

#### 5.1.3 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.

##### § 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.

##### § 22 - OM KLARERING AV UTANLANDSKE STATSBORGARAR

Justisdepartementet, Utenriksdepartementet, Kultur- og kirke departementet, Nærings- og handelsdepartementet, Samferdselsdepartementet, Helsedepartementet, 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 tryggleiksklarast, bør bestå. Etterretningstjenesten meiner gjeldande § 22 ikkje bør endrast.

Ei nærare grunngjeving frå høringsinstansane er gjeve i Ot.prp. nr. 59 (2004-2005) kapittel 5.3.

#### 5.1.4 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 klareingsstyringsmakta 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 avgjersler, 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 haldt av Nasjonal sikkerhetsmyndighet.

Nasjonalt 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 meinig 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 utveljing 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 går fram 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 imot har Noreg folkerettslige plikter via avtale med internasjonale organisasjonar, til dømes NATO, og bilaterale avtaler med einskildland, 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 utanlandske statsborgarar. Etter forslaget til ny regel, skal klareringstyringsmakta vurdere den tryggleiksmessige relevans til heimlandet til vedkommande. Departementet finn det ikkje ønskeleg å utarbeide ei særskilt liste over land som det er knytt ein tryggleiksmessig risiko til, slik som Politiets sikkerhetstjeneste gjer framlegg om. Det er likevel viktig at klareringsstyringsmaktene vurderer

den tryggleiksmessige relevansen til dei einskilde 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 klareringsstyringsmakten i kvart enkelt tilfelle før klarering kan gis.

## 5.2 Merknader frå komiteen

Komiteen har merka seg den debatt som har vore i spørsmålet om ein skal leggja til ein bokstav k til § 21 "tilknytning til andre stater".

Komiteen har merka seg at tryggleiksklaring berre skal gjevast eller oppretthaldast dersom det ikkje ligg føre rimeleg tvil om den tryggleiksmessige kvalifikasjon til den aktuelle vedkommande, samt at det berre skal leggjast vekt på forhold som er relevante for denne vurderinga det er snakk om. I lovteksten til § 22 kjem det vidare klårt fram at utanlandske statsborgarar som regel ikkje skal gis tryggleiksklaring, og at dette berre skal skje dersom det ligg føre eit særskilt behov for å gi utanlandske statsborgarar tilgang til graderte opplysningar.

Komiteen har merka seg dei innspel som er komne frå arbeidsgruppa, høyringsinstansane, og det endelege framlegg som Forsvarsdepartementet inkluderer med.

Komiteen merkar seg at innhaldet i den nye bokstaven under den gjeldande paragrafen er ei kodifisering av gjeldande rett. Det skulle av denne presiseringa frå Forsvarsdepartementet si side gå fram at det også i dag er relevant for tryggleiksklaring å få klarlagt den eventuelle binding som norske statsborgarar har til framande statar. Komiteen deler i all hovudsak dette synet, men vil leggja til ei eventuell binding til ein framand stat ikkje i seg sjølv er grunnlag for klareringsavslag. I kvart enkelt tilfelle må det derfor gjerast ei vurdering av den karakter denne bindinga måtte ha for vedkommande som er gjenstand for vurdering. Komiteen er såleis på linje med departementets vurdering i dette spørsmålet, og tilrår at ein ny bokstav kan takast inn, med dei presiseringar som her er framført.

Komiteen har merka seg den tilnærming som rører ved § 21 - klarering på vilkår, og deler i hovudsak dei vurderingar som departementet gjer om at klarering på vilkår kan gjevast i spesielle tilfelle. Det er vanskeleg for komiteen å ta stilling til spørsmålet om det er tid- og ressurskrevjande, slik som det er meddelt av Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM). Komiteen vil likevel presisera at dei forhold som NSM legg vekt på takast til følgje i den grad det skulle visa seg å vera riktig. Komiteen ber derfor om

at Forsvarsdepartementet er merksam på forholdet, og eventuelt følgjer dette opp.

Komiteen har merka seg tilnærminga frå arbeidsgruppa om ein ny regel for klarering av utanlandske statsborgarar, samt at departementet deler arbeidsgruppa syn.

Komiteen deler den oppfatninga som departementet gjer, om at det er positivt at grunnlaget for klareringa av utanlandske statsborgarar blir klargjort. Det er ønskeleg at individuelle vurderingar blir tekne, og komiteen vil leggje vekt på at klarering av utanlandske statsborgarar blir tilnærma lik som for norske statsborgarar.

Komiteen har merka seg den tilnærming til saka som blir fremja av NSM og Etterretningstjenesten, og vil understreke at statsborgarskap kan ha medverknad på kva for etterretningsmål som kan bli utvald. På den andre sida vil komiteen også vise til at det i hovudsak ikkje er ei sak for norske styresmakter å klarere utanlandske statsborgarar, men at slik klarering kan skje når det er grunnlag for det. Komiteen vil derfor også presisere at komiteen deler departementets vurdering av at det på dette saksområdet er naudsynt med særreglar for klarering av utanlandske statsborgarar, og at dette er ein praksis som er vanleg i dei aller fleste land.

Komiteen understrekar nødvendigheita av at det føreligger eit kvalifisert grunnlag for å frata ein person tryggleiksklaring. Den enkeltes integritet bør vere eit bærande element ved sida av dei andre retningslinjer fastlagt i lover og forskrifter.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti viser til forslaget om å innføre et nytt ledd i § 21 om adgang til å sette vilkår for sikkerhetsklarering. Dette medlem er ikke uenig i at det kan være fornuftig å innføre en slik hjemmel, men etterlyser tydeligere regler for hvilket grunnlag slike vilkår kan settes. En lav terskel for bruk av vilkår kan både fungere vilkårlig og kan også fungere diskriminerende. Slik lovteksten er formulert, er det vanskelig å identifisere hvilke kriterier som åpner for bruk av vilkår.

## 6. SAKSHANDSAMINGSREGLAR

### 6.1 Samandrag

#### 6.1.1 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 rettskilder. Enkelte reglar går fram av tryggleikslova, andre reglar går fram av føresegna til NSM til tryggleikslova og praksis.

## UTREIINGSPLIKT

Når det gjeld utreiingsplikta, plikta til å sjå til at saka er tilstrekkeleg opplyst før klareringsavgjersle 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 klarerast, 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 går fram at klareringsstyringsmakta kan få fram uklåre forhold med å halde ei tryggleikssamtale.

## UNDERRETNING

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

## GRUNNGJEVING

Grunngjevingsplikta i klareringssaker går fram av lova § 25 andre og tredje ledd. Grunngjeving kan gis der avgjersla er negativ, dersom vedkommande ber om dette etter å ha fått underretning om avgjersla. Det blir såleis ikkje gitt grunngjeving samstundes med underretninga, noko som er hovudregelen etter forvaltningslova. Grunngjeving skal gis, med mindre person- eller kjeldevern omsyn eller omsynet til vern av skjermingsverdige informasjon er til hinder for dette. Klareringsstyresmaktene skal hente inn uttale frå NSM før grunngjeving 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 grunngjeving, jf. ovanfor. Nærare retningsliner om innsyn går fram av NSM sin føresegn.

## KLAGE

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

### **6.1.2 Lovstruktur - forholdet mellom tryggleikslova og forvaltningslova**

Arbeidsgruppa har anbefalt ein regelstruktur som inneber at dei sentrale sakshandsamingsreglane om tryggleiksklarering går fram 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 innvendingar 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 regelsystematikken 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.

### **6.1.3 Utreiingsplikt - Arbeidsgruppa sitt høyringsforslag**

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.

## SYNET TIL HØRINGSINSTANSANE

Nasjonal sikkerhetsmyndighet er den einaste av høyringsinstansane 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.

## DEPARTEMENTET SINE VURDERINGAR

Forslaget er ei lovformalisering av gjeldande rett. Plikta for klareringsstyresmaktene 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.

### **6.1.4 Tryggleikssamtale - Arbeidsgruppa sitt høyringsforslag**

Arbeidsgruppa gjer uttrykk for at tryggleikssamtale er eit nyttig reisikap for klareringsstyringsmaktene med omsyn til å få den tryggleiksmessige kvalifikasjonen til vedkommande tilstrekkeleg opplyst. Tryggleikssamtale kan og 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 bilete opptak frå tryggleikssamtale, audiovisuelt opptak. Ein viser elles til nærare drøfting om tryggleikssamtale i rapporten på side 78 - 80.

#### 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.

#### 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 synspunkt. 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 tryggleiksmessig 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 mellomløysing 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 bestemmingar 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 tryggleiksklaringa 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.

#### 6.1.5 *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.

#### 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.

#### DEPARTEMENTET SINE VURDERINGAR

Departementet er samd med arbeidsgruppa i at underretning utan oppmoding berre skal skje når avgjerda er negativ. I denne samanheng 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.

#### 6.1.6 *Grunngjeving - Arbeidsgruppa sitt høringsforslag*

Arbeidsgruppa gjer framlegg om ein hovudregel om at grunngjeving av negativ klareringsavgjerd, skal bli gitt samstundes med underretninga om utfallet i klareringssaka. Samstundes grunngjeving 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 klare-

ringsstyringsmaktene må innhente uttaling frå NSM før grunngeving kan gis. Ein viser til rapporten side 80 - 84 for nærare drøfting om desse spørsmåla.

#### SYNET TIL HØRINGSINSTANSANE

EOS-utvalget, Nasjonal sikkerhetsmyndighet, Politiets sikkerhetstjeneste, Etterretningstjenesten, Senter mot etnisk diskriminering, Organisasjonen Mot Offentlig diskriminering og Telenor har gitt uttaling om grunngevingsplikta 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 meir offentlegheit i forvaltninga.

For detaljerte merknader, sjå punkt 6.6.1 i proposisjonen.

#### DEPARTEMENTET SINE VURDERINGAR

Departementet stiller seg i det vesentlege bak forslaget til arbeidsgruppa. Departementet er samd 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 samd i å oppheve den noko tungvinte løysing som gjeld i dag om at klareringsstyringsmaktene må innhente uttaling frå Nasjonal sikkerhetsmyndighet før ein kan gi grunngevinga. Departementet er også positiv til at vilkåra for når ein kan unnlate 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 kjeldevern 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 unnlate av "særlige grunner". Dette er ein vidt utforma "sekkebestemming" som departementet er skeptisk til å innføre i tryggleikslova. Riktig nok går fram ein slik bestemming i forvaltningslova, men departementet ønskjer ikkje at liknande bestemming med så ubestemt form som gir stort rom for skjønnsutøving skal gå fram av tryggleikslova.

Arbeidsgruppa har drøfta om det bør bli utarbeida ei intern grunngeving hos klareringsstyringsmakta samstundes med at avgjerda blir fatta, jf. rapporten side 80. Dette vil tvinge klareringsstyringsmakta til å tenke nøye gjennom grunnane for avgjerda og sikre notoriteten 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 samd med Nasjonal sikkerhetsmyndighet som har uttalt at ein så vidt viktig rettstryggleiksregel, bør gå fram av lovteksten. Departementet vil såleis gjere framlegg om ei lovregulering av plikta for klareringsstyresmakta 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.

#### **6.1.7 Innsyn - Arbeidsgruppa sitt høringsforslag**

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 samanheng 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.



## 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 sjølvsgt. 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.

For detaljerte merknader frå EOS-utvalget og Datatilsynet, sjå punkt 6.7.1 i proposisjonen.

## 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 sakshandsaminga, 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 tungtvegande 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 saksføruinga, 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 tryggleikssomsyn 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 opne for misbruk, særleg slik at samtalen og dei metodar tryggleikstesta nyttar i denne, kan bli alminneleg kjent og gjenstand for analyse. Innsyn i tryggleikssamtale bør skje på den måten at vedkommande møter opp hos klareringsstyresmakta, og ser samtalen der. Departe-

mentet vil fremje forslag om at innsynsrett i tryggleikssamtale blir lovfesta.

### 6.1.8 *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.

## 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.

For detaljerte merknader frå Nærings- og handelsdepartementet og NSM, sjå punkt 6.8.1 i proposisjonen.

## 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. Dersom ein unntaksvis må unnlate grunngeving/innsyn, vil advokaten sin gjennomgang av saksopplysningane vere til hjelp for vedkommande sjølv. Den gjennomgangen 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 klareringsstyringsmakta, 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 grensesnittet mellom rettstryggleik og personelltryggleik, 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 rettstryggleiksmessig 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 saka, men berre etter direkte oppmoding frå vedkommande. Dette har også ei personvernmessig side, på den måten at vedkommande sjølv bør kunne velje om ein advokat skal få tilgang til personopplysningar.

Det er klareringsstyringsmakta som skal dekke advokatkostnadane. Ettersom unntak frå grunngeving/innsyn vil vere aktuelt i sjeldne tilfeller, kan departementet ikkje sjå at dette vil vere nemneverdig kostnadsdrivande. Til dette kjem også at advokaten sin dokumentgjennomgang i dei fleste tilfelle ikkje vil vere nokon stor arbeidsbyrde.

Nasjonal sikkerhetsmyndighet uttaler at advokaten i praksis vil kunne ta ei avgjersle om klage, som bør ligge hos klareringsstyringsmakta. Departementet vil generelt peike på at i dei tilfelle der ein person tek i mot hjelp av advokat eller annan fullmektig 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 advokatens råd.

Departementet er samd med Nasjonal sikkerhetsmyndighet 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 departementet er oppnemningsstyringsmakta.

Vidare vil departementet gjere ein presisering i tredje ledd, der det går fram at advokaten ikkje skal ha tilgang til den interne vurderinga til klareringsstyringsmakta. Med intern vurdering sikter nok arbeidsgruppa til interne dokumenter som nemnd i § 25 a an-

dre leddet, siste punktum. Departementet gjer framlegg om ei presisering av dette i lovteksten.

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 naudsynt. Departementet meiner det ikkje kan utelukkast at det i dei sjeldne sakene der advokatoppnemning er aktuelt, kan innebere kontakt med informasjon av høgste gradering.

### **6.1.9 Klage - Arbeidsgruppa sitt høringsforslag**

Klageretten er ein sentral rettstryggleiksgaranti som ein legg til grunn blir vidareført. Klagebestemmingane blir plassert i ein eigen paragraf. I denne blir det presisert kva for avgjerder som kan påklagast. Dessutan blir sentrale fristbestemmingar 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 utgangspunktet for så vidt gjeld klagebestemmingane. Ein viser elles til rapporten side 89-90.

#### SYNET TIL HØRINGSINSTANSANE

Organisasjonen Mot Offentlig Diskriminering støtter forslaget til ny § 25 c, og viser til at reell handsaming i to instansar er eit absolutt rettstryggleiks-krav. Nasjonal sikkerhetsmyndighet meiner det bør vurderast ei klargjering når det gjeld spørsmålet om avvisning av ein klage kan bli påklaga. Vidare blir det gjort framlegg om ei mindre språkleg justering av andre leddet i paragrafen, med at "manglende" 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 klareringssaker om ikke annet følger av denne lov eller forskrift om personellsikkerhet."

#### DEPARTEMENTET SINE VURDERINGAR

Departementet sluttar 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 klagjeving når det gjeld spørsmålet om avvisning 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 klagjer dei nye fristane som gjeld for klage på realitetsavgjerda dersom vedkommande klager på at grunngeving eller innsyn er nekta.

## 6.2 Merknader frå komiteen

Komiteen viser til dei presiseringar som står innleiingsvis i kapittel 6, og at kapittelet tek opp relasjonen mellom tryggleikslova og forvaltningslova, og forhold knytt til utgreiingsplikt, tryggleikssamtale, underretning, grunngeving, innsyn og klage.

Komiteen viser til kapittel 6.3 om utgreiingsplikt, og at dette er ei lovformalisering av gjeldande rett. Komiteen støttar departementets vurdering om at prinsippet om saksopplysning bør etablerast som ein del av tryggleikslova.

Komiteen viser til kapittel 6.4 om tryggleikssamtale, og deler oppfatninga til arbeidsgruppa om at tryggleikssamtale er eit nyttig reiskap for styresmaktene i klareringsarbeidet. Komiteen viser elles til dei vurderingar som departementet gjer, om at tryggleikssamtale er ei viktig informasjonskjelde, men at denne kjelda til informasjon vil støyte på innskrenkingar av ressursmessig art. Komiteen viser derfor til dei vurderingar som ligg føre med omsyn til bruk av telefon, for slike samtalar. Komiteen viser elles til departementets vurdering av lagring av tryggleikssamtalar, og sluttar seg til den.

Komiteen viser til kapittel 6.5 om underretning, og deler departementets syn om at underretning skal gjevast utan oppmoding når avgjerda er negativ, og komiteen deler dei prioriteringar som departementet legg til grunn, både når det gjeld ressursbruk og rettstryggleik.

Komiteen viser til kapittel 6.6 om grunngeving. Komiteen viser forståing for at det av sær-

skilte grunnar ikkje alltid kan grunnjevast kvifor ei klarering blir negativ, men viser også til at departementet skriv at det er sjeldan slik grunngeving ikkje kan gjevast. Komiteen deler også dei vurderingar som blir gjort av EOS-utvalet, og også av departementet, om at prinsippet om meiroffentligheit også gjeld i klareringssaker.

Komiteen viser til kapittel 6.7 om innsyn, og deler det syn om at prinsippet om innsyn er så viktig at det bør regulerast i lov med ein eigen paragraf. Komiteen deler elles synet til departementet om at innsyn ikkje skal skje før ei avgjerd er fatta i første instans, og at unntak for innsyn elles bør harmonere med forvaltningslova. Komiteen er heller ikkje framand for at innsynsrett i tryggleikssamtale blir lovfesta, men at denne innsynsretten er innskrenka til framvising hos klareringsstyresmakta.

Komiteen viser til kapittel 6.8 om oversending av sak til særskilt oppnemnd advokat, og deler departementets vurdering, men vil leggje til at ordninga kan vise seg å vera kostnadskrevjande ut over den reelle nytteverdien, slik som NSM legg vekt på i sin høyringsuttale. Komiteen meiner at departementet på dette punkt må gi Stortinget tilbakemelding om korleis situasjonen går seg til. Viser det seg at NSM har rett i si vurdering av denne nyordninga, kan det stillast spørsmål om ordninga bør vidareførast.

Komiteen viser til kapittel 6.9 om klage, og legg til grunn at retten til å klage er eit sentralt forhold i prinsippet om rettstryggleik. Komiteen stør framlegget om at retingslinjene for klage skal plasserast i ein eigen paragraf. Komiteen har merka seg at departementet vil vidareføra klageinstansen som i dag, fordi departementet ikkje fremjar forslag om endringar i strukturen i klareringsstyresmakta, ref. kapittel 7. Komiteen vil på denne bakgrunn be om at departementet kjem tilbake med forslag til klageinstans, dersom komiteen skulle finne det for formålstenleg å gjera endringar i strukturen til klareringsstyringsmakta.

Fleirtalet i komiteen, alle unnateke medlemene frå Framstegspartiet, viser til at opptak av tryggleikssamtale ikkje må bevarast lenger enn det som er nødvendig av omsyn til ankemuligheiter ved eventuelle avslag på klarering, samt EOS-utvalets behandling.

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet viser til Datatilsynets vurdering om at den det gjelder straks skal ha beskjed, ikkje bare ved avslag, men også hvis klarering er gitt.

Disse medlemmer viser til at når det gjelder innsyn i egen saksbehandling, mener disse medlemmer at den enkelte bør ha rett til å se alt som

omhandler egen person. Det vil redusere behovet for en egen oppnevnt advokat som kan få innsyn i de delene av saken som ev. er unntatt innsyn. En slik advokatordning tjener etter disse medlemmers syn ikke vedkommende som advokaten er satt til å representere. Så lenge en advokat får informasjon som ikke kan deles med en klient, og et avslag uansett vil kunne påklages, er det vanskelig å se hvilken funksjon og verdi en slik advokatrolle vil ha.

Disse medlemmer fremmer følgende forslag:

"§ 25 skal lyde:

#### § 25. Begrunnelse og *underretning*

Forvaltningsloven kapittel IV og V gjelder ikke for avgjørelser om sikkerhetsklarering eller autorisasjon.

Den som har vært vurdert sikkerhetsklarert, har rett til å bli gjort kjent med resultatet. Ved fattet avgjørelse skal vedkommende uoppfordret underrettes om resultatet og opplyse om klageadgangen dersom avgjørelsen var negativ.

Begrunnelse for en avgjørelse skal gis samtidig med underretningen om utfallet av klareringssaken. Vedkommende har krav på all informasjon som angår egen person, men ikke krav på begrunnelse i den utstrekning begrunnelse ikke kan gis uten å røpe opplysninger som

- a) er av betydning for Norges eller dets alliertes sikkerhet, 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, produksjonsmetoder, forretningsmessige analyser og beregninger og forretningshemmeligheter ellers, når de er av en slik art at andre kan utnytte dem i sin næringsvirksomhet.

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

## 7. STRUKTUREN TIL KLARERINGSSTYRINGSMAKTA

### 7.1 Samandrag

#### 7.1.1 Gjeldende rett

Reglar om kven som kan vere klareringsstyringsmakt, går fram av loven § 23. Utgangspunktet er at kvart enkelt departement er klareringsstyringsmakt for personell innan sitt styringsmaktområde. I særlege tilfelle kan departementet delegere klareringssty-

ringsmakt til underlagte verksemdar som har eit stort klareringsbehov.

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

#### 7.1.2 *Arbeidsgruppa sitt høyringsforslag*

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 modellar for struktur:

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

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

#### 7.1.3 *Synet til høyringsinstansane*

Nasjonale 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 sær-eigne 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, Fyl-

kesmannen 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 tungtvegande grunnar til å motsette seg sentralisering, sjølv om det tidlegare har forfakta 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 haldt på eit rimeleg nivå, og dersom ein veljar 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 klareringstyringsmakt.

#### HØRINGSINSTANSANE SI GRUNNGJEVING FOR Å HA EI KLARERINGSSTYRINGSMAKT

Nasjonale sikkerhetsmyndighet grunngevev sitt syn om ei 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.

NSM peiker vidare på at ei klareringsstyringsmakt bør vere gunstig sett frå eit personvernssynspunkt, 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, sluttar NSM 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. NSM 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 klareringsstyringsmaktstruktur.

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 spreieing 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 sårbar 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 overlappande oppgåver mellom private og offentlege rettssubjekt og sårbarheit ved eit engasjement utover landets grenser, tilseier ein styringsmakt som handsamar alle søknadar.

Akademikerne grunngevev 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 og Kultur- og kirkedepartementet legg blant anna vekt på manglande sakstilfang og det låge talet på årlege klareringssaker som grunngevev for at ein bør gå bort frå dagens ordning der departementa er klareringsstyringsmakt innan sin sektor og at alle departement

og andre etatar - uavhengig av behov og storleik - skal bygge opp den organisasjon som kræves for dette.

Samferdselsdepartementet og sosialdepartementet meiner at alternativet med to klareringsstyrmakter - ein for sivil og ein for militær forvaltning - er det klart beste. Med eitt organ som har ansvar for alle tryggleiksklareringar i sivil sektor vil det kunne byggast opp et fagmiljø som kan sikre likebehandling og vissleik i gjennomføringa av tryggleiksklareringar.

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 klare 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 klareninger der NSM har fattet avgjørelse som 1. instans. Samtidig fungerer NSM som klageorgan der FD har vært 1. instans - herunder klareninger 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 uavhengig av klareringsnivå og hvem som har vært 1. instans saksbehandler.

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."

Politidirektoratet grunngjev sitt syn om to klareringsstyrmakter 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 erfaring 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 overlappende oppgaver mellom privat og offentlig sektor. Dette forsterkar behovet for i ein større utstrekning å sentralisere klareringsstyrmaktene.

Etterretningstjenesten går inn for to klareringsstyrmakter, men held fast som viktig at *dei* i tillegg opprettheld si klareringsstyrmakt:

"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 klareringsstyrmakt

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 tilsette, som ikkje naudsynleg blir kjent for ei klareringsstyrmakt 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 klareninger 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 førstehånds kjennskap 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 og Statens forvaltningstjeneste uttaler blant anna følgjande:

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

"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 klareringsregimet vil vi foretrekke den desentraliserte modell hvor fagdepartementet er klareringsmyndighet med delegeringsmulighet, i stedet for en ytterligere sentralisering. Det vil gi god sammenheng i beredskapsarbeidet og dermed god forståelse for de aktuelle autorisasjonsorganer og deres miljøer. En tror en sentralisering av klareringsmyndigheten vil gjøre loven og forskrift om personellsikkerhet mer anonym for folk flest. Målet bør være å integrere det sikkerhetsforebyggende arbeidet i bedrifter og virksomheter hvor verdiskapningen skjer."

Fylkesmannen i Finnmark er negativ til sentralisering av klareringsstyringsmakt av di 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. Det blir også framhaltdt at ei sentralisering vil få negative konsekvensar for den individuelle handsaming av klaringssaker, og 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 fagmiljø arbeider deltid med tryggleiksklaringar etter eit felles lov- og forskriftsverk. Kompetanseheving kan skje med at det blir haltdt jamlege 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 grunnlegg 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 grunngeving 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.

#### 7.1.4 *Departementet sine vurderingar*

Departementet er samd med arbeidsgruppa om at ein bør redusere talet på klareringsstyringsmakter 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 NSM. 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 implikasjonar for kontrollarbeidet til EOS-utvalet.

Forslaget om å ha to klareringsstyringsmakter, ein i militær sektor og ein i sivil sektor, harmonerar godt med den prinsipielle ansvarsdelinga for den førebyggjande tryggleikstenesta, der NSM 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 tryggleikssamtalar 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 allerede er hovudregelen etter gjeldande § 23 i trygg-

leikslova. 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 imot 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 endringar 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 førebyggjande 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 strammar 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.

## 7.2 Merknader frå komiteen

Komiteen viser til kapittel 7 som tek føre seg strukturen til klareringsstyringsmakta. Komiteen viser til den uheldige utvikling som har vore i talet på klaringsstyresmakter. Komiteen er av den klare oppfatning at talet på klareringsstyresmakter bør redusertast. Det er fleire gode grunnar til dette, mellom anna er det nødvendig å få til ein modell som tek omsyn til det faglege behovet som eksisterer, og som berre kan oppretthaldast dersom klareringsstyringsmakta har tilstrekkelege oppgåver knytt til spørsmål om klarering.

Komiteen vil understreka at det er av overordna karakter at det parlamentariske kontrollelementet ikkje blir svekka. Komiteen viser her til EOS-utvalets høyringsfråsegn. Komiteen vil også visa til at prinsippet om tilstrekkeleg sakstilfang er viktig.

Fleirtalet i komiteen, alle unnateke medlemene frå Framstegspartiet, finn det riktig å leggja vekt på kva dei etatane som arbeider med tryggleik til dagleg, meiner. Forsvarets sikkerhetsavdeling argumenterer godt for to klareringsmyndigheiter, og tek opp i seg den overordna rolle Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM) vil kunne ha i ein slik organisasjonsstruktur.

Komiteen viser til at dei høyringsinstansar som går inn for ein eller to klareringsstyresmakter grunnir dette med at samfunnet er blitt meir ope og sårbart som følgje av den teknologiske utviklinga. Komiteen vil også leggja til at dei nye trugsmåla mot vårt samfunn, slik som terrortrusselen, gjer at tryggleiksspørsmål og klarering av visse typar personell kjem sterkare i fokus.

Komiteen har også merka seg at vektlegging av personvernet er eit mykje brukt argument for dei høyringsinstansar som argumenterer for ein eller to klareringsinstansar. Komiteen vil leggje til at omsyn til personvernet framleis må telja tungt, og at dette er eit element i organiseringa av klareringsstyresmakta. Omsyn til personvernet er eit argument som trekkjer i retning av at tryggleiks- og klareringsspørsmål må ivaretaast av samla fagmiljø som innehar tilstrekkeleg kompetanse til å sikre likebehandling. Komiteen har merka seg den uro som finst blant einskilde for at det skal vera meir etnisk diskriminering ved ein desentralisert klareringsstruktur, og komiteen tek desse merknadane til seg.

Komiteen viser til at mellom dei høyringsinstansar som i sine høyringsfråsegn går inn for ein klareringsetat, er Nasjonal sikkerhetsmyndighet, Statistisk sentralbyrå, Organisasjonen mot offentlig diskriminering, Næringslivets sikkerhetsorganisasjon og Akademikerne.

Komiteen har vidare merka seg at forslaget om to klareringsstyresmakter, ei for sivil og ei for militær sektor, får støtte frå mellom anna LO, NHO, Oslo Kommune, Trondheim Kommune, Fylkesmannen i Sør-Trøndelag, Politidirektoratet, Forsvaret, Forsvarets etterretningsteneste, Post- og teletilsynet og ca. halvparten av departementa.

Komiteen viser til høyringa med forsvarsministeren, der det mellom anna kom fram at ein kunne kombinere dagens desentraliserte ordning med å be fagdepartementa stramme inn på dagens delegeringspraksis. Dersom ein ved ei innstramming innanfor gjeldane § 23 står igjen med alle departement og



eventuelt fylkesmenn, er det likevel mange klareringsstyresmakter.

Komiteen har merket seg at departementet stør arbeidsgruppa sin konklusjon om at talet på klareringsstyresmakter må reduserast, og at det store talet på klareringsstyresmakter i dag er uheldig.

Eit anna fleirtal i komiteen, alle unna-teke medlemene frå Framstegspartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, meiner på bakgrunn av faglege og samfunnsmessige utviklingstrekk, samt høyringsinstansane sine syn, at det primært bør vera to klareringsorgan, eit for militær og eit for sivil sektor.

Dette fleirtalet har, på tross av at argumenta over trekkjer klart i ein retning, funne det riktig å la departementet forsøke ein periode med innstramming av den desentraliserte ordninga innan gjeldande lovgiving utan at Stortinget grip direkte inn i strukturen.

Fleirtalet i komiteen, alle unnateke medlemene frå Framstegspartiet, ber derfor Forsvarsdepartementet kome tilbake til Stortinget med ei evaluering av ordninga, men legg til at det er fleirtalets syn at målet må vere å få færre klareringsstyresmakter enn i dag.

På denne bakgrunnen fremmer fleirtalet slikt forslag:

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

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet ser det som en uhensiktsmessig situasjon at det, som i dag, er 60 klareringsmyndigheter. Disse medlemmer mener det er hensiktsmessig å redusere dette antallet myndigheter til et minimum, slik at det blir en mest mulig lik og profesjonell behandling av denne type saker. Disse medlemmer ønsker derfor å gå inn for en felles klareringsmyndighet, samlet hos NSM, men mener særegne forhold med Etterretningstjenestens organisasjon fører til at de i tillegg må opprettholde sin klareringsmyndighet.

Forslag fra Fremskrittspartiet:

"Stortinget ber Regjeringen opprette en felles klareringsmyndighet underlagt NSN, samt å opprettholde en egen klareringsmyndighet for Etterretningstjenesten, gjeldende for Etterretningstjenesten særskilt."

## 8. ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE KONSEKVENSAR

### 8.1 Samandrag

#### 8.1.1 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.

#### 8.1.2 Administrative konsekvensar

Det er ei målsetting å redusere talet på klareringsstyresmakter 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 lovendingar som vil betre rettstryggleika til den einskilde i klareringsaker. Konvensjonane legg opp til, og konvensjonsorganane 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 klareringsavgjersler 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 nr.15 (1995-1996) 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 lovendingane å vere eit bidrag til eit enklare regelverk og ei enklare forvaltning.

### 8.2 Merknader frå komiteen

Komiteen har ingen merknader til kapittel 8.

## 9. MERKNADER TIL DEI ENKELTE PARAGRAFAENE

For detaljerte merknader til dei enkelte paragrafane, sjå kapittel 9 i Ot.prp. nr. 59 (2004-2005).

## 10. FORSLAG FRÅ MINDRETAL

### Forslag fra Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet:

#### Forslag 1

§ 25 skal lyde:

§ 25. Begrunnelse og *underretning*

Forvaltningsloven kapittel IV og V gjelder ikke for avgjørelser om sikkerhetsklarering eller autorisasjon.

Den som har vært vurdert sikkerhetsklarert, har rett til å bli gjort kjent med resultatet. Ved fattet avgjørelse skal vedkommende uoppfordret underrettes om resultatet og opplyse om klageadgangen dersom avgjørelsen var negativ.

Begrunnelse for en avgjørelse skal gis samtidig med underretningen om utfallet av klareringssaken. Vedkommende har krav på all informasjon som angår egen person, men ikke krav på begrunnelse i den utstrekning begrunnelse ikke kan gis uten å røpe opplysninger som

- a) er av betydning for Norges eller dets alliertes sikkerhet, 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, produksjonsmetoder, forretningsmessige analyser og beregninger og forretningshemmeligheter ellers, når de er av en slik art at andre kan utnytte dem i sin næringsvirksomhet.

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

### Forslag fra Fremskrittspartiet:

#### Forslag 2

Stortinget ber Regjeringen opprette en felles klareringsmyndighet underlagt NSN, samt å opprettholde en egen klareringsmyndighet for Etterretningstjenesten, gjeldende for Etterretningstjenesten særskilt.

## 11. TILRÅDING FRÅ KOMITEEN

Komiteen har ingen andre merknader, viser til proposisjonen og rår Odelstinget til å gjøre slike

vedtak:

A.

Vedtak til lov

om endringer i lov 20. mars 1998 nr. 10 om forebyggende sikkerhetstjeneste (sikkerhetsloven)

I

I lov 20. mars 1998 nr. 10 om forebyggende sikkerhetstjeneste (sikkerhetsloven) gjøres følgende endringer:

§ 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 klareringssaken er så godt opplyst som mulig for avgjørelse fattes. Sikkerhetssamtale skal gjennomføres der dette ikke anses som åpenbart unødvendig.*

§ 21 nytt femte ledd skal lyde:

*I særlige tilfeller kan det settes vilkår for sikkerhetsklarering.*

§ 22 første ledd skal lyde:

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

§ 25 skal lyde:

§ 25. Begrunnelse og *underretning*

Forvaltningsloven kapittel IV og V gjelder ikke for avgjørelser om sikkerhetsklarering eller autorisasjon.

Den som har vært vurdert sikkerhetsklarert, har rett til å bli gjort kjent med resultatet. Ved negativ avgjørelse skal vedkommende uoppfordret underrettes om resultatet og opplyses om klageadgangen.

Begrunnelse for en avgjørelse skal gis samtidig med underretningen om utfallet av klareringssaken. Vedkommende har ikke krav på begrunnelse i den utstrekning begrunnelse ikke kan gis uten å røpe opplysninger som

- a. er av betydning for Norges eller dets alliertes sikkerhet, 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, produksjonsmetoder, forretningsmessige analyser og beregninger og forretningshemmeligheter ellers, når de er av en slik art at andre kan utnytte dem i sin næringsvirksomhet.

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

Ny § 25 a skal lyde:

*§ 25 a. Innsyn*

Etter at avgjørelse om sikkerhetsklarering er fattet, har den som har vært vurdert sikkerhetsklarert rett til å gjøre seg kjent med sakens dokumenter. Vedkommende har etter samme tidspunkt rett til å se audiovisuelt 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 ikke krav på innsyn i et dokument som er utarbeidet for den interne saksforberedelsen ved klareringsmyndigheten eller klageinstansen, med unntak av faktiske opplysninger eller sammendrag eller annen bearbeidelse 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 advokater 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 klareringsmyndigheten på begjæring av den som er vurdert sikkerhetsklarert, gjøre sakens dokumenter tilgjengelig for en advokat som er oppnevnt for dette formålet. Det samme gjelder avslag på begjæring om innsyn, jf. § 25 a andre 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 inntreffer.

Advokaten skal ha tilgang til sakens faktiske opplysninger 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.

B.

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

Oslo, i forsvarskomiteen, den 18. mai 2005

**Marit Nybakk**

leiar

**Gunnar Halvorsen**

ordførar