

Høringsinnspill – endringer i sikkerhetsloven § 8-16 og klareringsforskriften § 1

Juristforbundet viser til departementets høringsnotat av 23.01.2026 vedrørende organisering av et felles sivil-militært klareringsdirektorat. Som den største profesjonsforeningen for jurister i alle sektorer, representerer vi over 24 000 medlemmer som daglig forvalter rettsstaten og samfunnssikkerheten.

Samfunnssikkerhet er helt grunnleggende for Norge, som for de fleste andre nasjonalstater. Staten skal beskytte borgerne. Det er en helt grunnleggende og avgjørende del av samfunnskontrakten. Samtidig så er det viktig å minne om at sikkerhetsbegrepet i denne forstand er omfattende, mangslungent og komplekst. Statens ansvar for samfunnssikkerhet er så intrikat og komplekst at staten samtidig som den skal beskytte borgerne mot ytre trusler skal den beskytte borgerne mot staten selv. Dette er tidvis en vanskelig balansegang og kan medføre vanskelige avveininger.

Juristforbundet støtter intensjonen om et "klareringsløft" og behovet for modernisering og effektivisering gjennom økt digitalisering. Vi ser imidlertid med bekymring på at forslagene til organisatorisk forenkling kan svekke rettssikkerheten for den enkelte ansatte dersom de juridiske vurderingene underordnes operasjonelle hensyn.

Konsekvenser for arbeid og karriere

For mange jurister og andre er sikkerhetsklarering en forutsetning for arbeid i departementer og underliggende etater, forsvarssektoren, påtalemyndigheten, domstolene og i virksomheter som leverer til totalforsvaret.

Tap av klarering kan i praksis innebære:

- tap av arbeidsoppgaver,
- omplassering eller oppsigelse,
- stans i karriereutvikling,
- i realiteten yrkesforbud innen deler av offentlig sektor.

Klareringsinstituttet fungerer dermed som en adgangsbillett til store deler av arbeidsmarkedet. Når klareringsvedtak får direkte og inngripende betydning for den enkeltes yrkesfrihet, gjør grunnleggende rettsstatlige prinsipper om forutberegnelighet, proporsjonalitet og individuell vurdering seg gjeldende.

Regelverket må utformes med bevissthet også om de arbeidsrettslige konsekvensene, selvfølgelig i tillegg til de helt grunnleggende rettssikkerhetsgarantier som vi har bygget vårt liberale demokrati på. Forholdet mellom sikkerhetslovgivningen og arbeidsgivers styringsrett bør vurderes nærmere, og konsekvensene for yrkesfrihet og karriereutvikling må inngå eksplisitt i rettssikkerhetsvurderingen.

Lovforankring og legalitetsprinsippet

Departementet foreslår enten å oppheve § 8-16 i sin nåværende form (alternativ A), eller å gjøre bestemmelsen mer fleksibel (alternativ B).

En full avlovregulering av myndighetsstrukturen, slik alternativ A åpner for, vil svekke den demokratiske forankringen og redusere forutsigbarheten for enkeltpersoner. På et område der staten i praksis kan stenge enkeltpersoner ute fra deler av arbeidsmarkedet, bør myndighetsplasseringen forankres tydelig i loven.

Juristforbundet viser i denne sammenheng også til våre tidligere merknader om behovet for lovfestet proporsjonalitetsvurdering og konkrete krav til begrunnelse ved avslag på klarering. Avslag må bygge på en individuell og forholdsmessig vurdering av risiko, og mindre inngripende tiltak bør vurderes før avslag gis.

Når staten i forbindelse med klareringsvedtak lagrer sensitive opplysninger om blant annet helse, økonomi og relasjoner i et foreslått register, vil særskilte personvern hensyn komme i spill. Det berører helt grunnleggende rettssikkerhetsprinsipper. Dette er en ytterligere grunn til at de sentrale kompetansereglene for klareringsmyndigheten bør være tydelig forankret i lov, ikke bare i forskrift. Regelverket må videre gi klare rammer for hvilke opplysninger som kan registreres, formålsbegrensning, hvem som har tilgang, lagringstid og den enkeltes innsyns- og rettingsmulighet.

Hensynet til fleksibilitet i klareringsmyndighet kan etter vårt syn ivaretas innenfor en modell som samtidig sikrer tydelig lovforankring av kompetansen.

Konsentrasjon av myndighet og behov for uavhengig klageinstans

Samlingen av klareringsmyndigheten i ett sentralt direktorat innebærer en betydelig konsentrasjon av makt. Dette forsterker behovet for reelle og uavhengige kontrollmekanismer.

Det nye direktoratet vil samtidig være operativ klareringsmyndighet, sentralt fagmiljø, premissleverandør for tolkning av regelverket og, etter forslaget, organet som avgjør tvil om hvilken klareringsmyndighet som er rett. En slik konsentrasjon av både utøvende, rådgivende og «tvisteløsende» funksjoner reiser spørsmål om rolleblanding og behovet for klare skiller mellom direktoratets operative virksomhet og dets normgivende rolle.

EOS-utvalget har i sin årsmelding for 2024 rettet skarp kritikk mot saksbehandlingen i en stor andel av klagesakene. Utvalget peker blant annet på mangelfull dokumentasjon og fravær av sikkerhetssamtale i flere saker. Dette gir grunn til å stille spørsmål ved etablert praksis, og om den etablerte praksisen utgjør en trussel mot våre samfunnsverdier. Når makten samles, må også kontrollen styrkes.

Videre gjentar vi vårt tidligere innspill om at det opprettes en uavhengig klageinstans. Når førstelinjen samles i én stor klareringsmyndighet, blir det særlig viktig at

klageinstansen har reell institusjonell avstand og kompetanse til å utvikle egen praksis. Klageordningen må ikke reduseres til kontroll av saksbehandlingsfeil, men fungere som et effektivt korrektiv til direktoratets risikoforståelse og skjønnsutøvelse. En ordning uten fullmakt til å endre vedtak er i realiteten ikke et rettssikkerhetsverktøy.

Det må sikres:

- tydelige og etterprøvbare saksbehandlingsregler,
- reell uavhengighet i klagebehandlingen,
- at den ansatte, der hensynet til rikets sikkerhet begrenser innsyn, får oppnevnt sikkerhetsklarert advokat som kan ivareta kontradiksjon.

I tillegg bør systemet være etterprøvbart på systemnivå. Offentlig tilgjengelig statistikk og rapportering om praksis vil bidra til å styrke tilliten til ordningen.

Individuell vurdering og ikke-diskriminering

Juristforbundet har tidligere advart mot at personer med flerkulturell bakgrunn i praksis kan bli ekskludert basert på landtilhørighet alene. Slik generalisering er ikke forenlig med rettsstatlige prinsipper om individuell og konkret vurdering. Å sette mennesker i bås basert på landtilhørighet alene har vi nok eksempler på opp igjennom historien til at vi bør ha lært at det ikke er noe vi skal gjenta.

Samtidig får denne praksisen samfunnsmessige konsekvenser. Innen totalforsvaret er det behov for ansatte med flerspråklig kompetanse og interkulturell forståelse. Dersom disse systematisk nektes klarering uten konkret og dokumentert risikovurdering, kan nasjonal beredskap svekkes.

Et sentralt klareringsdirektorat må derfor pålegges tydelige krav til individuell begrunnelse og konkret vurdering i hver enkelt sak. Ved innføring av økt digitalisering og automatisert beslutningsstøtte, er det avgjørende at systemene ikke bygger på diskriminerende algoritmer.

Organisatoriske endringer og rettssikkerhetsgarantier må vurderes samlet

Høringsnotatet varsler at ytterligere endringer i sikkerhetsloven kapittel 8 og klareringsforskriften vil komme i senere prosesser.

Juristforbundet vil understreke at organisatoriske endringer og materielle rettssikkerhetsgarantier bør vurderes samlet. Det er helheten som er viktig her, som så mange andre felt, og fragmenterte endringer gjør det utfordrende å se nettopp denne helheten. Strukturelle endringer som øker fleksibiliteten og konsentrerer myndighet i ett direktorat, vil uten samtidige styrkinger av klageordninger, begrunnelseskrav og personvernregler samlet kunne forskyve balansen mellom sikkerhetshensyn og den enkeltes rettssikkerhet. Derfor hadde det vært en fordel å se og behandle alle foreslåtte endringer samlet, og Juristforbundet mener at det hadde vært en fordel om

sakskomplekset ble behandlet samlet. Det er vanskelig for oss å se at det er tilstrekkelig begrunnet at en fragmentarisk behandling av de ulike sider av dette sakskomplekset har flere fordeler enn ulemper.

Avslutning

Juristforbundet støtter målsettingen om et mer moderne og effektivt klareringsinstitutt. Men det kan ikke gå på bekostning av rettssikkerhet og forutsigbarhet.

Vi anbefaler at:

- Lovforankringen av klareringsmyndigheten opprettholdes i en form som sikrer tydelig kompetanseplassering.
- Det etableres en uavhengig klageinstans med full prøvingskompetanse.
- Krav til proporsjonalitet, forutsigbarhet og individuell vurdering tydeliggjøres i regelverket.
- De arbeidsrettslige og karrieremessige konsekvensene av klareringsvedtak inngår eksplisitt i rettssikkerhetsvurderingen.

Et «klareringsløft» må ikke bare øke statens sikkerhet, men også styrke den enkeltes trygghet. En ordning som skaper uforutsigbarhet, usikkerhet og svekket rettssikkerhet vil på sikt undergrave den tilliten sikkerhetslovgivningen er avhengig av for å virke.

Med vennlig hilsen

Sverre Bromander, President i Juristforbundet

Benedicte Gram-Knutsen, Visepresident i Juristforbundet