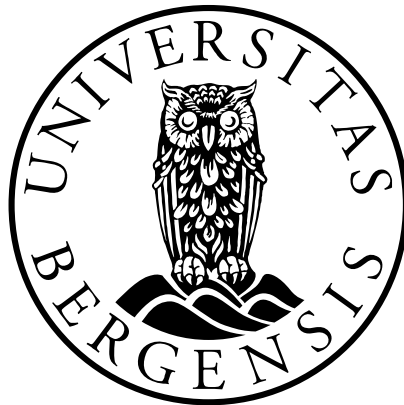


Grensene for lovlig forskjellsbehandling i arbeidslivet, begrunnet i sikkerhetsmessige hensyn

*I hvor stor grad kan arbeidsgiver vektlegge hensynet
til rikets sikkerhet i ansettelsesprosessen, uten at det
vil stride mot diskrimineringsvernet etter norsk rett?*

Kandidatnummer: 105

Antall ord: 13 548



JUS399 Masteroppgave
Det juridiske fakultet

UNIVERSITETET I BERGEN

11. desember 2023

Innholdsfortegnelse

| | | |
|----------|--|-----------|
| 1 | INNLEDNING | 2 |
| 1.1 | OPPGAVENS TEMA OG PROBLEMSTILLING | 2 |
| 1.1.1 | <i>Historisk tilnærming</i> | 3 |
| 1.1.2 | <i>Temaets aktualitet</i> | 4 |
| 1.2 | PRESISERINGER | 5 |
| 1.2.1 | <i>Diskriminering</i> | 5 |
| 1.2.2 | <i>Direkte og indirekte forskjellsbehandling</i> | 6 |
| 1.2.3 | <i>Sikkerhetsmessige hensyn</i> | 7 |
| 1.3 | VIDERE FREMSTILLING | 8 |
| 2 | RETTSKILDEOVERSIKT | 9 |
| 2.1 | NASJONALE RETTSKILDER | 9 |
| 2.1.1 | <i>Lovverk</i> | 9 |
| 2.1.2 | <i>Forskrifter</i> | 9 |
| 2.1.3 | <i>Forarbeider</i> | 9 |
| 2.1.4 | <i>Rettspraksis og forvaltningspraksis</i> | 10 |
| 2.1.5 | <i>Juridisk teori</i> | 12 |
| 2.2 | INTERNASJONALE RETTSKILDER | 13 |
| 2.2.1 | <i>EU- og EØS-rett</i> | 13 |
| 2.2.2 | <i>Internasjonale konvensjoner</i> | 13 |
| 3 | GRENSENE FOR ARBEIDSGIVERS ADGANG TIL Å FORSKJELLSBEHANDLE I PRIVAT SEKTOR | 16 |
| 3.1 | UTGANGSPUNKT: ARBEIDSGIVERS STYRINGSRETT I ANSETTELSESPROSESSEN | 17 |
| 3.1.1 | <i>Domstolenes prøvingsrett</i> | 17 |
| 3.2 | GRENSER FOR STYRINGSRETEN: FORBUD MOT FORSKJELLSBEHANDLING PÅ GRUNN AV NASJONAL OPPRINNELSE | 18 |
| 3.3 | UNNTAK: LOVLIG FORSKJELLSBEHANDLING PÅ GRUNN AV NASJONAL OPPRINNELSE, BEGRUNNET I SIKKERHETSMESSIGE HENSYN | 19 |
| 3.3.1 | <i>Praksis angående saklighetskravet</i> | 24 |
| 3.3.2 | <i>Praksis angående nødvendighetskravet</i> | 25 |
| 3.3.3 | <i>Praksis angående forholdsmessighetskravet</i> | 27 |
| 3.3.4 | <i>Samlede funn- hvor går grensen i det aktuelle tilfellet?</i> | 28 |
| 4 | GRENSENE FOR ARBEIDSGIVERS ADGANG TIL Å FORSKJELLSBEHANDLE I OFFENTLIG SEKTOR | 29 |
| 4.1 | BEGRENSNINGER I ARBEIDSGIVERS STYRINGSRETT: KVALIFIKASJONSPRINSIPPET | 29 |
| 4.2 | SIKKERHETSLOVEN | 30 |
| 4.2.1 | <i>Personellsikkerhet</i> | 31 |
| 4.3 | SÆRLIGE KRAV I ULIKE SEKTORER | 34 |
| 4.3.1 | <i>Kraftberedskapsforskriften</i> | 35 |
| 4.3.2 | <i>Forskrift om sikkerhet i luftfarten</i> | 38 |
| 5 | KONKLUSJONER OG AVSLUTTENDE BETRAKTNINGER | 40 |
| | LITTERATURLISTE | 46 |

1 Innledning

1.1 Oppgavens tema og problemstilling

Diskrimineringsvernet i Norge har gradvis vokst frem over tid og er i dag samlet i én felles lov¹, nærmere bestemt likestillings- og diskrimineringsloven (heretter «Idl»²). Loven er ment å sikre et helhetlig og forsterket diskrimineringsvern, og er et resultat av at lovgiver ønsket å få bukt med det tidligere fragmenterte diskrimineringsvernet som var spredt over flere ulike lover.³ I tillegg til endringer foretatt av Stortinget har det også skjedd en betydelig utvikling på det internasjonale plan. Både gjennom EØS-avtalen og de menneskerettslige konvensjonene forpliktet den norske lovgiver stadig til å tilpasse, endre, og supplere det norske lovverket.⁴ Dagens diskrimineringsvern er dermed både et resultat av nasjonal og internasjonal påvirkning, og er under stadig utvikling.

Diskriminering i arbeidslivet har vært på dagsordenen i mange tiår. Likestillings- og diskrimineringsloven trådte i kraft i 2018, og siden den gang, og frem til i dag, har Diskrimineringsnemnda behandlet 800 saker om diskriminering på arbeidsplassen.⁵ Sakene har omhandlet diskriminering på ulikt grunnlag, blant annet på grunn av alder, kjønn, etnisitet og funksjonsnedsettelse. Et grunnlag som i liten grad har vært behandlet, men som har utviklet seg til å bli stadig mer aktuelt, er arbeidsgivers adgang til å forskjellsbehandle av hensyn til rikets sikkerhet. Slik det vil fremgå under punkt 3 og 4 er problemstillingen av relevans i både privat og offentlig sektor.

¹ Også Lov 17. juni 2005 nr. 62 om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (heretter «arbeidsmiljøloven» eller «aml.») har i kapittel 13 regler om vern mot diskriminering, men dette gjelder kun forskjellsbehandling på arbeidsplassen på grunn av «politisk syn, medlemskap i arbeidstakerorganisasjon eller alder», jf. § 13-1 første ledd. Vernet mot diskriminering på alle andre samfunnsområder enn i arbeidslivet, og på alle andre grunnlag, er derfor samlet i likestillings- og diskrimineringsloven.

² Lov 16. juni 2017 nr. 51 om likestilling og forbudt mot diskriminering.

³ NOU 2009: 14 s. 21.

⁴ Vibeke Strand og Ingunn Ikdahl, «diskrimineringsgrunnlag», *SNL*, 2. juli 2019, <https://snl.no/diskrimineringsgrunnlag> (lest 12.11.2023).

⁵ Diskrimineringsnemnda, «Søk i klagesaker», <https://www.diskrimineringsnemnda.no/klagesaker-og-statistikk> (lest 29.11.2023).

Oppgaven vil fastlegge grensene for lovlig forskjellsbehandling i arbeidslivet på bakgrunn av nasjonal opprinnelse, begrunnet i sikkerhetsmessige hensyn. Det er forskjellsbehandling i ansettelsesprosessen oppgaven vil sette søkelys på, og det avgrenses dermed mot diskriminering på andre områder av arbeidslivet. Den nærmere rettslige problemstillingen er i hvor stor grad arbeidsgiver kan vektlegge hensynet til rikets sikkerhet i ansettelsesprosessen, uten at det strider mot diskrimineringsvernet etter norsk rett.

I visse tilfeller vil det kunne oppstå spørsmål om innhenting av opplysninger i ansettelsesprosessen strider mot personopplysningsloven og EUs personvernforordning (GDPR).⁶ Regelverket er omfattende, og faller utenfor oppgavens rammer å behandle. Det avgrenses derfor mot problemstillinger knyttet til personopplysningsloven og GDPR-regelverket.

1.1.1 Historisk tilnærming

Norge har gjennom tidene vært utsatt for en rekke sikkerhetspolitiske trusler, og tanken om å beskytte egne interesser har lenge stått sterkt. Etter andre verdenskrig la Norge et helt nytt grunnlag for norsk sikkerhetspolitikk, da landet ble medlem av forsvarsalliansen NATO.⁷ I årene etter krigen, og frem til 90-tallet, gikk man inn i en ny sikkerhetspolitisk æra, hvor situasjonen i hele verden var svært spent. Etter den kalde krigen stabiliserte verdensbilde seg igjen, og ivaretagelsen av nasjonal sikkerhet var i mange år i bakgrunnen i politikken. Med Russlands invasjon av Ukraina i 2022, og det økende konfliktnivået mellom stormaktene, har imidlertid norsk sikkerhetspolitikk for alvor kommet på dagsagendaen igjen.⁸ Listen over høyrisikoland - dvs. statsmakter som utgjør en risiko for nasjonal sikkerhet - blir stadig

⁶ Se lov 15. juni 2018 nr. 38 om behandling av personopplysninger og EUs rådskdirektiv 2016/679 av 27. april 2016.

⁷ Norgeshistorie.no, «Atlanterhavspakten», 8. mars 2019, <https://www.norgeshistorie.no/kilder/velferdsstat-og-vestvending/K1802-atlanterhavspakten.html> (lest 6.09.2023).

⁸ Etterretningstjenesten, «Fokus 2023- etterretningstjenesten vurdering av aktuelle sikkerhetsutfordringer», 20. februar 2023, s. 7-71, <https://www.etterretningstjenesten.no/publikasjoner/fokus/fokus-norsk/Fokus2023%20-%20NO%20-%20Weboppslag%20v3.pdf/attachment/inline/c1a9a458-aa1d-4bf6-a558-9cec57acde8f:9b2050d897a2b2db1bddc8e505db7b666e608b98/Fokus2023%20-%20NO%20-%20Weboppslag%20v3.pdf> (lest 30.11.2023).

lenger, og adgangen til å forskjellsbehandle personer i ansettelsesprosessen basert hvor disse kommer fra er dermed blitt høyaktuelt.

1.1.2 Temaets aktualitet

Som fremstillingen ovenfor viser, er oppgavens tema allerede aktuelt, og må forventes å bli stadig mer relevant for aktører i arbeidslivet i tiden fremover. Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM) hevder at vi står overfor en mer uforutsigbar sikkerhetspolitisk situasjon enn vi har gjort på mange år⁹, og den årlige rapporten til Likestillings- og diskrimineringsombudet - «Diskrimineringsretten 2022» - viser nettopp et økende antall henvendelser angående diskriminering på bakgrunn av etnisitet.¹⁰

Helt konkret kan det vises til den mye omtalte Tromsø-spion saken. Saken gjaldt en forsker ved Universitet i Tromsø som ble pågrepet og mistenkt for spionasje for russiske myndigheter som kunne skade grunnleggende nasjonale interesser.¹¹ Illustrerende for problemstillingens aktualitet er også hendelsen den 13. april i år, da 15 russiske diplomater ble erklært uønsket i Norge, med mistanke om at de var agenter som jobbet for russisk etterretning.¹²

Arbeidsgivere, både i privat og offentlig sektor, vil derfor i stadig større grad måtte ha et bevisst forhold til den sikkerhetspolitiske situasjonen vi står i. En fastleggelse av grensene for deres adgang til å ta hensyn til søkerne sin opprinnelse, ut fra et sikkerhetsmessig perspektiv, vil derfor ikke bare være av teoretisk interesse, men også av stor praktisk betydning.

⁹ NSM, Risiko 2023, «økt uforutsigbarhet krever høyere beredskap», 13.02.2023, <https://nsm.no/getfile.php/1312547-1676548301/NSM/Filer/Dokumenter/Rapporter/Risiko%202023%20-%20Nasjonal%20sikkerhetsmyndighet.pdf>, (lest 08.09.2023) s. 9.

¹⁰ Se Likestillings- og diskrimineringsombudet, «diskrimineringsretten 2022», LDO 2023, https://www.ldo.no/globalassets/ldo_2019/bilder-til-nye-nettsider/rapporter/ldo_diskrimineringsrettsrapporten_2022_elektronisk_utgave.pdf (lest 08.09.2023) s. 21- hvor det særlig fremheves et økende antall henvendelser angående personer med tilknytning til Russland.

¹¹ Torgeir Strandberg mfl., «mann (37) mistenkt for å være russisk spion arrestert i Tromsø», *Aftenposten*, 25.oktober 2022, <https://www.aftenposten.no/norge/i/dwwVGq/mann-37-mistenkt-for-aa-vaere-russisk-spion-arrestert-i-tromsoe> (lest 08.09.2022).

¹² Tormod Strand mfl., «dette er fire av de aktive agentene i Norge», NRK, 14. april 2023, https://www.nrk.no/tromsogfinnmark/diplomater-sendes-tilbake-til-russland_-dette-er-fire-aktive-russiske-agenter-i-norge-1.16372338 (lest 08.09.2023).

1.2 Presiseringer

1.2.1 Diskriminering

Diskriminering innebærer at man blir forskjellsbehandlet, og at formålet eller virkningen med forskjellsbehandlingen er at man stilles dårligere enn andre.¹³ Vernet mot diskriminering i arbeidsforhold og arbeidslivet for øvrig følger av både arbeidsmiljøloven og diskrimineringsloven. Ved ansettelsesprosessen, som vil være oppgavens fokus, foreligger det ikke et arbeidsforhold med medfølgende arbeidsgiveransvar. I kraft av de nevnte lover vil imidlertid arbeidsgiver ha et utvidet ansvar overfor personer som ikke er arbeidstakere allerede i ansettelsesprosessen.¹⁴ Dette innebærer at potensielle arbeidstakere har et vern mot diskriminering allerede her.

Etter arbeidsmiljøloven § 13-1 første ledd gis arbeidstaker som nevnt vern mot diskriminering på bakgrunn av «politisk syn, medlemskap i arbeidstakerorganisasjon eller alder».

Forskjellsbehandling begrunnet i andre forhold faller utenfor arbeidsmiljøloven, da opplistingen i § 13-1 først ledd er uttømmende.¹⁵ Her kommer imidlertid likestillings- og diskrimineringsloven inn og sikrer et vern ved forbud mot diskriminering begrunnet i blant annet, «etnisitet», jf. § 6 første ledd. Forbudet omfatter i henhold til § 3 alle personer i Norge, og gjelder ikke bare for en persons eget vedkommende, men også hvis en person blir diskriminert på grunn av sin tilknytning til en annen person.¹⁶

I henhold til ldl. § 2 første ledd gjelder loven på alle samfunnsområder, og vernet mot diskriminering på grunn av nevnte forhold gjelder følgelig også alle stadier i en ansettelsesprosess.¹⁷ Det følger videre av ldl. § 6 fjerde ledd at med diskriminering menes

¹³ Diskrimineringsnemnda, «Diskriminering», <https://diskrimineringsnemnda.no/klagegrunnlag/diskriminering> (lest 16.11.2023).

¹⁴ Se aml. § 13-2 første ledd bokstav a og ldl. § 29 første ledd bokstav a og b.

¹⁵ Jf. aml. § 13-1 fjerde ledd hvor det legges til grunn at diskriminering på bakgrunn av andre forhold reguleres av likestillings- og diskrimineringsloven.

¹⁶ Jf. ldl. § 6 tredje ledd.

¹⁷ jf. også ldl. § 29 første ledd bokstav a og b som uttrykkelig presiserer dette.

«direkte eller indirekte forskjellsbehandling etter §§ 7 og 8 som ikke er lovlig etter §§ 9, 10 eller 11». De ulike begrepene vil behandles nærmere i det videre.

1.2.2 Direkte og indirekte forskjellsbehandling

En person blir direkte forskjellsbehandling når vedkommende «behandles dårligere enn det andre blir, har blitt eller ville blitt behandlet i en tilsvarende situasjon, på grunn av forhold som nevnt i § 6 første ledd», jf. ldl. § 7.

Ordlyden oppstiller et krav om årsakssammenheng, jf. «på grunn av». Videre tilser ordlyden isolert sett at det kun er et krav om at man må bli behandlet dårligere enn andre ville ha blitt for at det skal foreligge forskjellsbehandling. Forarbeidene presiserer imidlertid at forskjellsbehandlingen også må medføre skade eller ulempe for den som forskjellsbehandles.¹⁸ Helt marginale og ubetydelige ulemper vil ikke oppfylle kravet, men det er ikke et krav om kvalifisert dårligere behandling.¹⁹ Forholdet må videre ha en konkret betydning for bestemte fysiske personer.²⁰ Forarbeidene presiserer ytterligere at forbudet omfatter både handlinger og unnlater, og at det ikke kreves en diskriminerende hensikt.²¹

Med indirekte forskjellsbehandling menes imidlertid «enhver tilsynelatende nøytral bestemmelse, betingelse, praksis, handling eller unnlattelse som vil stille personer dårligere enn andre, på grunn av forhold som nevnt i § 6 første ledd», jf. ldl. § 8. Ordlyden legger opp til at det er en gruppe som må rammes dersom det skal kunne foreligge indirekte forskjellsbehandling, jf. «personer». Det er i forarbeidene lagt til grunn at indirekte forskjellsbehandling kjennetegnes ved at det er handlinger som ikke er motivert av eller direkte knyttet til forholdene i § 6 første ledd, men som i realiteten bare rammer en bestemt gruppe.²² Også i rettspraksis er det uttalt at bestemmelsen legger opp til en gruppertilnærming.²³ Det kan imidlertid foreligge indirekte forskjellsbehandling selv om bare én person kommer dårligere ut enn andre, forutsatt at det uheldige utfallet er typisk for en

¹⁸ Prop. 81 L (2016-2017) s. 314.

¹⁹ Ibidem.

²⁰ Ibidem.

²¹ Ibidem.

²² Ibid s. 315.

²³ Jf. HR-2022-350-A avsnitt 48.

bestemt gruppe mennesker.²⁴ Det er også ved indirekte forskjellsbehandling et krav om årsakssammenheng, jf. både ordlyd og forarbeidene.²⁵

1.2.3 Sikkerhetsmessige hensyn

Begrepet «sikkerhetsmessige hensyn» er verken definert i arbeidsmiljøloven eller likestillings- og diskrimineringsloven, og heller ikke andre steder i lovgivningen. Sikkerhetsmessige hensyn skal i denne oppgaven forstås som hensynet til rikets sikkerhet. Sistnevnte har heller ikke en entydig definisjon. Det er likevel mulig å trekke visse slutninger om begrepets innhold ut ifra de foreliggende rettskildene.

Etter sikkerhetsloven § 1-5 er begrepet «nasjonale sikkerhetsinteresser» legaldefinert, og omfatter de overordnede interessene «landets suverenitet, territoriell integritet og demokratisk styreform og overordnede sikkerhetspolitiske interesser».²⁶ Etersom definisjonen utgjør en legaldefinisjon for sikkerhetsloven, er den i utgangspunktet ikke relevant utover lovens anvendelsesområde. Likevel gis det en vidtfaavnende definisjon av begrepet, og den må kunne forutsettes å gi en forholdsvis god veiledning av hva som ligger i begrepet, også utenfor virkeområdet til sikkerhetsloven. Dette understrekes også ved at Regjeringen på sine hjemmesider har trukket frem at sikkerhetspolitikkenes hovedmål er å ivareta Norges suverenitet, territoriale integritet og politiske handlefrihet.²⁷

Det nærmere innholdet av begrepet vil naturligvis måtte bero på en konkret vurdering. En ytterligere kilde som kan bidra til forståelse av begrepet er imidlertid forarbeidene til utlendingsloven.²⁸ Under kapittelet «saker som berører grunnleggende nasjonale interesser og utenrikspolitiske hensyn mv.» fremheves det at begrepet rikets sikkerhet er «en rettslig standard som kaller på en bred, sammensatt helhetsvurdering».²⁹ Det fremheves videre at begrepet er dynamisk og situasjonsbetinget, og må tolkes i lys av den generelle

²⁴ Ibidem.

²⁵ Prop. 81 L (2016-2017) s. 315.

²⁶ Lov 1. juni 2018 nr. 24 om nasjonal sikkerhet.

²⁷ Regjeringen, «Sikkerhetspolitikk»,

<https://www.regjeringen.no/no/tema/utenrikssaker/sikkerhetspolitikk/id1111/> (lest 13.09.2023).

²⁸ Lov 15. Mai 2008 nr. 35 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her.

²⁹ Ot.prp.nr. 75 (2006-2007) s. 382.

samfunnsutviklingen og endringer i det internasjonale trusselbildet.³⁰ Rettskildene over gir følgelig en god indikasjon på hva som ligger i hensynet til rikets sikkerhet, til tross for at dette er en rettslig standard som vil endre seg over tid.

1.3 Videre fremstilling

I den videre fremstillingen vil det først gis en oversikt over de relevante og sentrale rettskildene for oppgaven under punkt 2. Her vil både nasjonale og internasjonale rettskilder presenteres.

I oppgavens hoveddel, under punkt 3 og 4, vil grensen for den overnevnte forskjellsbehandlingen fastlegges i privat og offentlig sektor. I punkt 3 vil reglene i likestillings- og diskrimineringsloven presenteres, mens det videre i punkt 4 vil redegjøres for reglene i sikkerhetsloven og i utvalgte sektorer hvor sikkerhet står sentralt.

Avslutningsvis vil trådene samles og likheter og ulikheter mellom privat og offentlig sektor vil belyses under punkt 5. Enkelte avsluttende betraktninger, utfordringer og egne refleksjoner rundt temaet vil det også vies plass til. Til slutt vil det forsøkes å komme opp med en konklusjon på hvor grensene for arbeidsgivers adgang til forskjellsbehandling går.

³⁰ Ibidem.

2 Rettskildeoversikt

2.1 Nasjonale rettskilder

2.1.1 Lovverk

Det er flere lover som er relevante for oppgaven. Ettersom avhandlingen tar for seg diskriminering i ansettelsesforhold, på bakgrunn av nasjonal opprinnelse, vil vernebestemmelsene i arbeidsmiljøloven falle utenfor oppgavens problemstilling. Likestillings- og diskrimineringsloven vil dermed være det rettslige utgangspunktet, og lovens bestemmelser vil stå svært sentralt for oppgaven. I tillegg vil sikkerhetslovens bestemmelser være viktige for offentlig sektor, ettersom loven oppstiller særlige regler for statlige, fylkeskommunale og kommunale organer, jf. § 1-2.

2.1.2 Forskrifter

Virksomhetssikkerhetsforskriften fra 2019 regulerer hvordan virksomheter som er omfattet av sikkerhetsloven skal opptre for å sørge for at sikkerheten ivaretas.³¹ Denne forskriften vil være relevant for å klarlegge rekkevidden av sikkerhetslovens bestemmelser. I tillegg til den generelle virksomhetssikkerhetsforskriften, har man på visse samfunnsområder forskrifter som regulerer sikkerheten på det aktuelle området konkret. Kraftberedskapsforskriften og forskrift om sikkerheten i luftfarten mv. er begge slike spesielle forskrifter som stiller krav til bakgrunnssjekk før ansettelse.³²

2.1.3 Forarbeider

Som nevnt innledningsvis er diskrimineringslovverket forholdsvis nytt, og under kontinuerlig utvikling. Det var først i 2013 at vi fikk et mer helhetlig diskrimineringsvern, med fire

³¹ Forskrift 20. desember 2018 nr. 2053 om virksomheters arbeid mot forebyggende sikkerhet.

³² Se forskrift 7. desember 2012 nr. 1157 om sikkerhet og beredskap i kraftforsyningen og forskrift 1. mars 2011 nr. 214 om forebygging av anslag mot sikkerheten i luftfarten mv.

spesiallover.³³ Disse ble i 2018 erstattet av likestillings- og diskrimineringsloven. Som følge av at regelverket er nytt, er det lite praksis og litteratur på området, og forarbeidene er derfor en enda mer sentral kilde for tolkningen av loven.

I tillegg til forarbeidene til likestillings- og diskrimineringsloven og sikkerhetsloven³⁴, vil forarbeidene til diskrimineringsombudsloven være av relevans for tolkningen av diskrimineringsvernets rekkevidde.³⁵ Dette er fordi de utdyper reglene om organiseringen av og virksomheten til Likestillings- og diskrimineringsombudet og Diskrimineringsnemnda, som igjen vil være relevant for å kartlegge vekten av denne praksisen. Forarbeidene til de tidligere diskrimineringslovene vil også ha rettskildemessig vekt, all den tid den nye loven er en samling av de tidligere lovene.³⁶

2.1.4 Rettspraksis og forvaltningspraksis

Det er begrenset med rettspraksis på diskrimineringsrettens område. Slike saker kommer sjeldent opp til domstolene, da de normalt løses i minnelighet eller gjennom Diskrimineringsnemnda som har spesialkompetanse på diskrimineringsfeltet.³⁷ På grunn av et fåtall avgjørelser fra domstolene vil praksis fra Diskrimineringsnemnda være desto mer relevant. Vekten av disse avgjørelsene er likevel i utgangspunktet liten etter rettskildelæren utviklet i juridisk teori.

Etter både juridisk teori og rettspraksis vil vekten av forvaltningspraksis variere ut ifra (i) hvor fast, utberedt og varig praksisen er, (ii) om praksisen skriver seg fra organer som domstolene anser å være særlig kyndig på sitt felt, (iii) hvordan rettskildebildet på området for

³³ Se lov 21. juni 2013 nr. 58 om forbud mot diskriminering på grunn av seksuell orientering, kjønnsidentitet og kjønnsuttrykk, lov 21. juni 2013 nr. 59 om likestilling mellom kjønnene, lov 21. juni 2013 nr. 60 om forbud mot diskriminering på grunn av etnisitet, religion og livssyn og lov 21. juni 2013 nr. 61 om forbud mot diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne.

³⁴ Se Prop.81.L (2016-2017), NOU 2009:14, Prop.153 L (2016-2017), NOU 2016:19.

³⁵ Da særlig Prop.80.L (2016-2017).

³⁶ Dette understrekes av at det flere steder i de nye forarbeidene henvises til ot.prp.nr. 33 (2004-2005) om forbud mot diskriminering på grunn av etnisitet, religion mv.

³⁷ Diskrimineringsnemnda er et uavhengig forvaltningsorgan som avgjør klager vedrørende diskriminering og trakassering. Se Diskrimineringsnemnda, «verksemda til Diskrimineringsnemnda, <https://www.diskrimineringsnemnda.no/diskrimineringsnemndas-virksomhet> (lest 07.12.2023).

øvrig ser ut, samt (iv) om det vil være til gunst eller ugunst for den private part om praksisen fravikes.³⁸

Det første momentet i vurderingen er hvor fast, utberedt og varig praksisen er. Ettersom Diskrimineringsnemnda ble etablert i 2018, er det ikke tale om en langvarig praksis. Diskrimineringsnemnda er et lavterskeltilbud, hvor det er gratis å klage inn saker. Dette åpner opp for at flere kan få saken sin prøvd. Saksbehandlingstiden er i dag på 6,9 måneder, og har i noen perioder vært oppe i nesten to år.³⁹ Dette tilsier at nemnda får inn et stort antall saker, og at de dermed har en utberedt praksis. Det fremstår i tillegg som at de avgjørelsene nemnda fatter er konsekvente, ved at de henviser til sin tidligere praksis og uttalelser ved behandlingen av diskrimineringssaker.

Det andre momentet i vurderingen er hvor kyndig forvaltningsorganet er. Det følger av diskrimineringsombudsloven § 6 tredje ledd at nemndas ledere skal oppfylle kravene til dommere i domstolloven § 53 første ledd og § 54 annet ledd.⁴⁰ Dette innebærer at lederen må ha norsk statsborgerskap og ha fullført juridisk embetseksamen eller mastergrad i rettsvitenskap. I tillegg kreves det dommererfaring, med mindre andre særlige kvalifikasjoner tilsier at slik erfaring er unødvendig.⁴¹ De øvrige medlemmene oppnevnes av Kongen for fire år av gangen, jf. § 6 fjerde ledd. Bestemmelsen oppstiller ingen krav til kompetanse. Det følger imidlertid av forarbeidene at kompetanse vil være avgjørende for oppnevningen, og at det skal legges vekt på at nemndas medlemmer i all hovedsak har juridisk kompetanse.⁴² At det er kyndige personer som fatter vedtakene gjør at avgjørelsene får mer tyngde.

Det tredje momentet er hvordan rettskildebildet for øvrig ser ut. Som allerede nevnt er det lite rettspraksis på området. Praksis fra nemnda vil derfor spille en sentral rolle for forståelsen av diskrimineringsvernets rekkevidde. Mangel på relevant rettspraksis gjør at

³⁸Se Eckhoff (1993) s. 198 og Rt. 1995 s. 54 på s. 61 om krav til varighet, HR-2016-2017-A avsnitt 50 om krav til omfang, Rt. 2008 s. 688 avsnitt 44 om krav til konsekvens og Rt. 2001 s. 1444 på s. 1455 om ulempe for den private person.

³⁹Diskrimineringsnemnda, «Saksgangen i diskrimineringssaker», <https://www.diskrimineringsnemnda.no/saksgangen> (lest 16.11.2023).

⁴⁰Lov 16. juni 2017 nr. 50 om Likestillings- og diskrimineringsombudet og Diskrimineringsnemnda

⁴¹ Diskrimineringsombudsloven § 6 tredje ledd annet pkt.

⁴² Prop.80 L (2016-2017) s. 103.

Diskrimineringsnemndas avgjørelser bør tillegges langt større vekt enn dersom det fantes bred praksis fra domstolene på feltet.

Det siste momentet er om det vil være til gunst eller ugunst for den private part om praksisen fravikes. Diskrimineringsnemnda er ment som et reelt alternativ til domstolsbehandlingen, og har kompetanse til å pålegge tiltak som er nødvendige for å stoppe diskriminering. Ettersom nemndas formål er å avdekke og motkjempe diskriminering, vil det være gunstig for den private part at praksisen følges.

Som redegjørelsen ovenfor viser er Diskrimineringsnemnda et kompetent organ, med en utberedt praksis. Særlig ettersom det er lite rettspraksis på området vil praksisen spille en viktig rolle i rettsutviklingen på likestillings- og antidiskrimineringsfeltet. Praksisen bør derfor tillegges en ikke ubetydelig vekt ved fastsettelse av diskrimineringsvernets rekkevidde.

Også Arbeidsrettens avgjørelser kan være aktuelle for å vurdere hvor grensene for saklig forskjellsbehandling går i oppgavens tilfelle. Arbeidsretten er en spesialdomstol som behandler tvister mellom tariffparter om tariffavtalens eksistens, forståelse og gyldighet.⁴³ Det kan imidlertid ikke sees at Arbeidsretten har truffet noen avgjørelser av relevans for oppgavens tema. Arbeidsretten praksis vil derfor ikke bli behandlet i den videre fremstillingen.

2.1.5 Juridisk teori

Juridisk teori har i utgangspunktet liten rettskildemessig vekt. Ettersom både diskrimineringsloven og sikkerhetsloven er forholdsvis nye, er det ikke skrevet mye litteratur på området, og det blir i liten grad henvist til teoretiske utredninger i praksis. Vekten av juridisk teori som relevant rettskilde vil dermed være begrenset. En grunn til dette er også at det eksisterer langt mer praksis på området, som vil være av større interesse og rettskildemessig vekt.

⁴³Arbeidsretten.no, «Organisasjon», <https://www.arbeidsretten.no/organisasjonen> (lest 30.10.2023)

2.2 Internasjonale rettskilder

2.2.1 EU- og EØS-rett

Norge er bundet av EØS-avtalen, og forplikter seg gjennom denne til å gjennomføre de rettsakter som blir vedtatt innlemmet av EØS-komiteen. Også på områder hvor EU-retten ikke er direkte relevant for EØS-avtalen har EUs regelverk og praksis hatt betydelig innflytelse på norsk rett.⁴⁴ For å fastlegge det nærmere innholdet av diskrimineringsvernet etter norsk rett vil derfor både praksis fra EFTA-domstolen og EU-domstolen være relevant.

Et viktig EU-rettslig direktiv på diskrimineringsfeltet er EUs rasediskrimineringsdirektiv.⁴⁵ Direktivet er ikke en del av EØS-avtalen, men er likevel inntatt i norsk lovgivning gjennom likestillings- og diskrimineringsloven. Praksis fra EU-domstolen vedrørende direktivet vil dermed være av relevans for forståelsen av diskrimineringsvernet i norsk rett.

2.2.2 Internasjonale konvensjoner

I tillegg til EU-rettslige direktiver vil internasjonale konvensjoner være av betydning for fastleggelsen av innholdet av diskrimineringsvernet i norsk rett. Det er i hovedsak to konvensjoner som er relevante: Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen («EMK») og FNs rasediskrimineringskonvensjon («ICERD»)⁴⁶ Begge konvensjoner er inntatt i norsk rett og gjelder som norsk lov.⁴⁷ Etter EMK følger vernet mot diskriminering av artikkel 14, mens etter ICERD artikkel 2 nr. 1 forpliktes Norge til å avskaffe all former for rasediskriminering. Konvensjonene oppstiller begge minstekrav til norsk lovgivning. Likevel

⁴⁴ Se for eksempel EUs rammedirektiv 2000/78/EF om generelle rammebestemmelser for likebehandling i arbeidslivet, som selv om det ikke er en del av EØS-avtalen er inkorporert i norsk rett gjennom likestillings- og diskrimineringsloven, jf. Prop.81 L (2016-2017) s. 45.

⁴⁵ EUs rådsdirektiv 2000/43/EF 29. juni 2000 om gjennomføring av prinsippet om likebehandling av alle uavhengig av rase eller etnisk opprinnelse.

⁴⁶ Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, Roma, 4. November 1950 (Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen) og International convention on the elimination of all forms of racial discrimination, 21. December 1965 (FNs rasediskrimineringskonvensjon).

⁴⁷Jf. henholdsvis lov av 21. mai 1995 nr. 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven) § 2 nr. 1 og ldl. § 5.

er det liten tvil om at det er EMK artikkel 14 som har størst betydning for utformingen av norsk rett: EMD avsier et betydelig antall avgjørelser hvert år og ICERD er av så fundamental karakter at den sjeldent kommer på spissen.⁴⁸

Selv om praksis fra både EU-domstolen og EMD i utgangspunktet er relevant for diskrimineringsvernet i norsk rett, ser man at domstolene er tilbakeholdne med å uttale seg i saker som gjelder nasjonale anliggende, og dette gjør seg i aller høyeste grad gjeldende når det kommer til nasjonal sikkerhetspolitikk. EMD har lagt til grunn at nasjonale myndigheter har en vid skjønnsmargin for hvordan de ønsker å oppfylle sine forpliktelser i henhold til Den Europeiske Menneskerettighetskonvensjonen.⁴⁹ EMD anerkjenner statene en spesielt vid skjønnsmargin når de vurderer trusler mot nasjonal sikkerhet og når de bestemmer hvordan disse skal bekjempes.⁵⁰ Dette ble allerede slått fast i *Klass v. Germany* i 1978, hvor spørsmålet var om det var i strid med EMK at Tyskland hadde satt opp et hemmelig overvåkingssystem for å bekjempe terrorisme.⁵¹ EMD anerkjent Tyskland en et vidt handlingsrom for hvordan de ønsket å håndtere problemet, og det ble lagt til grunn at det både var nødvendig i et demokratisk samfunn og av interesse for nasjonal sikkerhet å gjennomføre overvåkingen.⁵² Det forelå derfor ikke brudd på EMK.

Den vide skjønnsmarginen er også anerkjent av EU-domstolen⁵³, og begrunnes i at spørsmål rundt nasjonal sikkerhet er i kjernen av statens suverenitet og av utpreget politisk karakter der den enkelte stat er langt nærmere til å foreta denne vurderingen selv enn en utenforstående domstol i Strasbourg eller Luxembourg. Når det heller ikke foreligger en europeisk konsensus knyttet til disse spørsmålene vil den enkelte stat nyte en betydelig skjønnsmargin, og

⁴⁸ I 2022 avsa EMD 1 163 dommer ifølge analyser utført av domstolen selv. Se European Court of Human Rights, “analysis of statistics 2022”, januar 2023, https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/stats_analysis_2022_eng (lest 29.11.2023).

⁴⁹ “The margin of appreciation doctrine” har blitt utviklet av EMD over tid, og statenes skjønnsmargin er i dag et veletablert prinsipp. Se Council of Europe, “The margin of appreciation”, https://www.coe.int/t/dghl/cooperation/lisbonnetwork/themis/echr/paper2_en.asp (lastet 29.11.2023).

⁵⁰ Se doktrinens punkt 2 d) under “the interest of national security and economic well-being of the country”. Dette er også lagt til grunn i: European court of human rights, “National security and European case-law”, 2013, <http://rm.coe.int/168067d214>, s. 2.

⁵¹ *Klass v. Germany* [P] 1978, no. 5029/71

⁵² Se *Klass v. Germany* avsnitt 60

⁵³ Se blant annet *Roche Lietuva* [G9] C-413/17.

domstolen vil være tilbakeholdne med å overprøve disse vurderingene. Det er derfor lite internasjonal og EU-rettslig praksis som angår diskriminering og hensynet til nasjonal sikkerhet.

3 Grensene for arbeidsgivers adgang til å forskjellsbehandle i privat sektor

I hvor stor grad sikkerhetsmessige hensyn gjør seg gjeldende på arbeidsplassen vil variere ut ifra hvilket samfunnsområde man er på, og hva slags arbeid som skal utføres. At hensynet til rikets sikkerhet står sentralt for offentlig sektor, er ikke tvilsomt. For private aktører har man en større grad av handlings- og beslutningsfrihet, og de private aktørene står derfor mer fritt i hvordan de ønsker å vektlegge hensynet til rikets sikkerhet opp mot andre interesser. En faktor som imidlertid gjør dagens sikkerhetssituasjon krevende, er endringer i samfunnsstrukturen, der samfunnet i større grad privatiseres. At arbeidsmarkedet blir stadig mer privatisert gjør at private selskaper som opererer i områder hvor de offentlige og samfunnsmessige interessene er sentrale også må ta stilling til hvorvidt personer som de ønsker å ansette kan skade nasjonale sikkerhetsinteresser.

At problemstillingen aktualiseres blant private aktører illustreres godt ved Bergen Engines-saken fra 2021. Saken gjaldt salg av det privateide Bergen Engines AS til russiskeide TMH International.⁵⁴ Sistnevnte var blant annet eid av to av Russlands mektigste oligarker, som beviselig hadde tette bånd til Kreml.⁵⁵ Det ble derfor stilt spørsmål ved om en gjennomførelse av handelen kunne true rikets sikkerhet. På denne bakgrunn valgte regjeringen, med hjemmel i sikkerhetsloven, å stanse transaksjonen.⁵⁶ Dette var aller første gang det offentlige hadde stanset en slik privat transaksjon. Saken illustrerer på en god måte hvordan private aktører potensielt kan tilgodese egne økonomiske interesser på bekostning av rikets sikkerhet. Det er derfor viktig at man setter fokus på sikkerheten, også i privat sektor.

⁵⁴ Flaaten mfl., «salget av Bergen Engines», metoderapport Skup 2021, <https://www.skup.no/sites/default/files/metoderapport/2022-04/bergens-tidende-salget-av-bergen-engines.pdf> (lest 25.10.2023) s. 1.

⁵⁵ Ibid s. 2.

⁵⁶ Flaaten mfl., «salget av Bergen Engines», metoderapport Skup 2021, s. 1.

3.1 Utgangspunkt: Arbeidsgivers styringsrett i ansettelsesprosessen

Et grunnleggende utgangspunkt i arbeidsretten er at arbeidsgiver har rett til å organisere, lede, kontrollere og fordele arbeidet. Arbeidsgivers styringsrett gjelder på ulovfestet grunnlag,⁵⁷ og gir i ansettelsesprosessen arbeidsgiver rett til å oppstille kvalifikasjonskriterier for stillingen.⁵⁸ I tillegg står arbeidsgiver forholdsvis fritt til å avgjøre hvilke hensyn som skal vektlegges, og vektingen av disse, ved selve ansettelsesvurderingen. Til tross dette utgangspunktet gjelder imidlertid ikke styringsretten uten grenser, og disse kan blant annet følge av lov og tariffavtale. Grenser som måtte følge av tariffavtale eller annet rettsgrunnlag faller utenfor oppgavens tema.

Selv om arbeidsgiver har styringsrett, står de altså ikke helt fritt til å fastsette hvilke kriterier som kreves for å fylle stillingen. De har fremdeles reglene i likestillings- og diskrimineringsloven å forholde seg til, og i forlengelsen av dette har de etter ldl. § 26 en aktivitetsplikt. Dette innebærer at arbeidsgiver skal, innenfor sin virksomhet, arbeide aktivt, målrettet og planmessig for å fremme likestilling, hindre diskriminering og søke å hindre trakassering.⁵⁹

3.1.1 Domstolenes prøvingsrett

Domstolenes prøvingsrett innebærer at domstolene kan gå inn og overprøve arbeidsgivers avgjørelser. Heller ikke prøvingsretten gjelder ubegrenset. Domstolene skal ikke overprøve om arbeidsgivers beslutninger innenfor rammene av styringsretten er optimale.⁶⁰ Det domstolen derimot kan prøve er om det foreligger misbruk av styringsretten.⁶¹ Arbeidsgivers styringsrett må utøves innenfor den allmenne saklighetsnormen. Dette innebærer at det må foreligge forsvarlig grunnlag for arbeidsgivers avgjørelse, som ikke må være vilkårlig, eller

⁵⁷ Fougner (2018) s. 37.

⁵⁸ Rt. 2014 s. 402 avsnitt 69.

⁵⁹ jf. ldl. § 26 første ledd.

⁶⁰ Rt. 2014 s. 402 avsnitt 69.

⁶¹ Rt. 2011 s. 841 avsnitt 58.

basert på utenforliggende hensyn.⁶² Dersom avgjørelsen fremstår vilkårlig eller det er tatt utenforliggende hensyn kan domstolen komme frem til at styringsretten er misbrukt.

I tillegg til å prøve om arbeidsgiver har misbrukt styringsretten, vil domstolen også kunne overprøve hvorvidt de kvalifikasjonskrav som arbeidsgiver har stilt, faktisk er oppfylt.⁶³

Domstolskontrollen begrenses til en saklighets- og forsvarlighetskontroll, og domstolene må vise tilbakeholdenhet med å sette egne vurderinger over arbeidsgivers.⁶⁴

Også Diskrimineringsnemndas kontroll av ansettelsesprosessen begrenses til en saklighets- og forsvarlighetskontroll av kvalifikasjonskravene.⁶⁵ Det følger imidlertid av praksis fra Diskrimineringsnemnda at vurderingen av søkerens kvalifikasjoner er en skjønnsmessig vurdering, som nemnda vanligvis er tilbakeholden med å overprøve.⁶⁶

3.2 Grenser for styringsretten: Forbud mot forskjellsbehandling på grunn av nasjonal opprinnelse

Forbudet mot diskriminering har et generelt uttrykk i Grunnloven § 98 annet ledd som forbyr «usaklig eller uforholdsmessig forskjellsbehandling». Likestillings- og diskrimineringsloven § 6 oppstiller derimot et konkret forbud mot å diskriminere på grunnlag av etnisitet, hvilket «blant annet» omfatter «nasjonal opprinnelse, avstamning, hudfarge og språk», jf. lovens § 6 første ledd annet punktum. Opplistingen er ikke uttømmende, men det er som nevnt nasjonal opprinnelse som vil være av særlig interesse for oppgaven.

Nasjonal opprinnelse omfatter blant annet fødested, landbakgrunn og steder hvor man har hatt sin oppvekst, eller har sin bakgrunn fra.⁶⁷ Også tilknytning til andre personer med sterk tilhørighet til et land omfattes, jf. ldl. § 6 tredje ledd. Nasjonal opprinnelse skal ikke forstås som det samme som nasjonalitet eller statsborgerskap.⁶⁸ Statsborgerskap er ikke et vernet

⁶² Rt. 2001 s. 418 s. 427.

⁶³ Rt. 2014 s. 402 avsnitt 70.

⁶⁴ Ibidem.

⁶⁵ Se diskrimineringsnemndas uttalelser av 05.06.18 i sak 6-2018 s. 7.

⁶⁶ DIN-2022-1399 s. 8.

⁶⁷ Ot,prp.nr. 33 (2004-2005) s. 88.

⁶⁸ Prop.81 L (2016-2017) s. 82.

diskrimineringsgrunnlag, men forskjellsbehandling på grunn av statsborgerskap vil imidlertid kunne rammes av forbudet mot indirekte diskriminering, f.eks. der hvor det i stillingsannonser stilles krav til norsk statsborgerskap.

Videre gjelder forbudet mot diskriminering i § 6 alle stadier av ansettelsesprosessen.⁶⁹

Likestillings- og diskrimineringsloven § 30 første ledd bokstav c slår fast at arbeidsgivere ikke må innhente opplysninger om en søkers etnisitet i ansettelsesprosessen. Formålet med bestemmelsen er å hindre arbeidsgivere fra å motta opplysninger som kan danne grunnlag for å forskjellsbehandle ved ansettelsen, og dermed hindre at arbeidstakere på usaklig grunnlag holdes utenfor arbeidslivet.⁷⁰ Bestemmelsen er ikke absolutt, og innhenting av opplysninger kan tillates der hvor det vil ha avgjørende betydning for utøvelsen av arbeidet eller yrket å kartlegge vedkommendes nasjonale opprinnelse.⁷¹

Også EMK og EUs rådsdirektiv 2000/43/EF slår fast at ingen må utsettes for direkte eller indirekte forskjellsbehandling på grunn av rase eller etnisk opprinnelse.⁷² Prinsippet er følgelig entydig etablert, både nasjonal og internasjonalt.

Utgangspunktet er dermed at det ikke er adgang til å diskriminere på grunn av nasjonal opprinnelse, uavhengig av hva årsaken til forskjellsbehandlingen er. I den videre fremstillingen skal det redegjøres for unntakene fra dette utgangspunktet.

3.3 Unntak: Lovlig forskjellsbehandling på grunn av nasjonal opprinnelse, begrunnet i sikkerhetsmessige hensyn

Etter både nasjonal og internasjonal rett kan forskjellsbehandling på bakgrunn av nasjonal opprinnelse være lovlig. Likestillings- og diskrimineringsloven § 9 første ledd bokstav a-c oppstiller tre kumulative vilkår for å tillate forskjellsbehandling: At forskjellsbehandlingen (i)

⁶⁹ Se blant annet Rt. 2012 s. 424 og Rt. 2014 s. 402.

⁷⁰ Prop.81 L (2016-2017) s. 273.

⁷¹ Jf. ldl. § 30 annet ledd.

⁷² Se EMK art. 14 og EUs rådsdirektiv 2000/43/EF art. 2.

«har et saklig formål», (ii) «er nødvendig for å oppnå formålet» og (iii) «ikke er uforholdsmessig inngripende ovenfor den eller de som forskjellsbehandles».

Etter EUs rådsdirektiv 2000/43/EF kan forskjellsbehandling «related to racial or ethnic origin» rettfærdiggjøres «in very limited circumstances» når « the objective is legitimate» og «the requirement is proportionate». Direktivet oppstiller altså et krav til legitimt (saklig) formål og forholdsmessighet. Selv om det ikke oppstilles et selvstendig krav til nødvendighet, vil nødvendigheten av forskjellsbehandlingen likevel utgjøre et helt sentralt moment i forholdsmessighetsvurderingen. Nødvendigheten av forskjellsbehandlingen vil derfor i realiteten nærmest fungere som et minstevilkår. Kravene samsvarer dermed med vilkårene etter norsk rett.

Det første vilkåret er at forskjellsbehandlingen må ha et «saklig formål», jf. ldl. § 9 første ledd bokstav a. Etter sin ordlyd må forskjellsbehandlingen være begrunnet i beskyttelsesverdige interesser. Forarbeidene understøtter en slik forståelse, og fremhever at formålet er saklig når (i) begrunnelsen er sann og (ii) formålet er legitimt.⁷³ En minsteforutsetning er altså at begrunnelsen er korrekt, dvs. at den bygger på et korrekt faktum. Derneft oppstår spørsmålet om formålet er legitimt, hvilket beror på om formålet ivaretar en beskyttelsesverdig interesse og om denne interessen er tilstrekkelig tungtveiende til at hensynet til likebehandling bør vike.⁷⁴ En beveger seg dermed uunngåelig over i en forholdsmessighetsvurdering, og slik det fremheves i forarbeidene vil det måtte foretas en sammensatt og skjønnsmessig vurdering for det enkelte tilfellet.

Eksempler på tiltak som vil være saklige er krav som følger av arbeidsoppgaven, beskyttelse av andres rettigheter og friheter og bekjempelse av kriminalitet.⁷⁵ Forarbeidene nevner ikke uttrykkelig hensynet til rikets sikkerhet som et saklig formål. Det kan imidlertid vanskelig forstås at hensynet til rikets sikkerhet ikke er en beskyttelsesverdig interesse. Det fremstår også klart at hensynet til nasjonens sikkerhet er av en slik art at prinsippet om likebehandling bør vike. Det sentrale, for at forskjellsbehandlingen er lovlig, vil dermed være om de to andre vilkårene er oppfylt.

⁷³ Prop. 81 L (2016-2019) s. 315.

⁷⁴ Ibidem.

⁷⁵ NOU 2009:14 s. 192.

Det andre vilkåret er at diskrimineringen må være «nødvendig for å oppnå formålet», jf. ldl. § 9 første ledd bokstav b. Ordlyden tilsier at det ikke må foreligge andre mindre inngripende handlingsalternativer som også vil kunne oppnå formålet. I tillegg ligger det implisitt i nødvendighetsvilkåret et krav om egnethet. Et tiltak som er uegnet til å oppnå et angitt formål kan vanskelig være nødvendig for å oppnå det.

Som utgangspunkt vil det være en snevrere adgang til å forskjellsbehandle innen arbeidslivet enn på andre samfunnsområdet.⁷⁶ Dette innebærer at nødvendighetsvilkåret må tolkes strengere på dette området. Det er i forarbeidene lagt til grunn at det med nødvendighet menes mer enn at forskjellsbehandlingen er ønskelig, men på den annen side behøver den ikke å være uunnværlig.⁷⁷ Kravet ligger dermed et sted mellom disse ytterpunktene, og i grensetilfeller må det foretas en konkret og skjønnsmessig vurdering.

I de tilfellene der det ikke foreligger egnede handlingsalternativer er det imidlertid ikke et krav om at det er helt umulig å handle annerledes for at nødvendighetsvilkåret kan anses oppfylt.⁷⁸ Det må derfor innfortolkes et krav om forholdsmessighet. Dersom det foreligger andre ikke-diskriminerende handlingsalternativer som er egnet til å oppnå formålet, og som ikke er uforholdsmessig ressurskrevende, vil dette være et sterkt argument for at forskjellsbehandlingen ikke er nødvendig.⁷⁹

Nødvendighetsvilkåret skal ikke bare vurderes opp mot det formål handlingen skal tjene til å oppfylle, men også opp mot den aktuelle situasjonen.⁸⁰ Dette innebærer at selv om et krav om å ikke ha tilknytning til et bestemt land klart kan tjene til å beskytte rikets sikkerhet, er det ikke sikkert det er nødvendig i den aktuelle situasjonen.

Det siste vilkåret er at forskjellsbehandlingen ikke må være «uforholdsmessig inngripende ovenfor den eller de som forskjellsbehandles», jf. ldl. § 9 første ledd bokstav c. Ordlyden av

⁷⁶ Prop. 81 L (2016-2019) s. 119.

⁷⁷ Ibid s. 315.

⁷⁸ Ballangrud og Søbstad, *Ajourført lovkommentar: likestillings- og diskrimineringsloven*, Punkt 9.2.5, Juridika.no (lest 24.09.2023).

⁷⁹ Prop.81 L (2016-2017) s. 315.

⁸⁰ Ballangrud og Søbstad, *Ajourført lovkommentar: likestillings- og diskrimineringsloven*, Punkt 9.2.5, Juridika.no (lest 24.09.2023).

vilkåret gir en anvisning på at det inngrepet forskjellsbehandlingen utgjør må stå i forhold til dets formål. Det legges opp til en konkret avveining.

Også i forarbeidene er det fremhevet at det saklige formålet man ønsker å oppnå må veies opp mot den negative virkningen for den som forskjellsbehandles.⁸¹ Sentrale momenter i avveiningen vil være (i) om det dreier seg om direkte eller indirekte forskjellsbehandling, (ii) hvilket diskrimineringsgrunnlag forskjellsbehandlingen kan knyttes til, (iii) hvilket samfunnsområde forskjellsbehandlingen skjer på og (iv) hvilke rettigheter det blir gjort inngrep i.⁸² I tillegg kommer de konkrete konsekvensene av den aktuelle forskjellsbehandlingen. Terskelen for å si at forskjellsbehandlingen er uforholdsmessig inngripende vil dermed varieres ut ifra hvilket samfunnsområde man befinner seg på, og hvilke rettigheter det dreier seg om. Jo mer beskyttelsesverdige interesser man har med å gjøre, desto mindre skal til for å anse forskjellsbehandlingen forholdsmessig.

De alminnelige vilkårene innebærer dermed et krav om saklighet, nødvendighet og forholdsmessighet. Ligestillings- og diskrimineringsloven § 9 oppstiller imidlertid et ytterligere vilkår ved direkte forskjellsbehandling på grunn av (bl.a.) etnisitet i arbeidsforhold. Det kreves da nemlig at vedkommendes etnisitet har «avgjørende betydning» for utøvelsen av arbeidet eller yrket, jf. ldl. § 9 annet ledd.

Annet ledd samsvarer med det EU-rettslige prinsipp om «genuine and determining occupational requirements», og der lagt til grunn i forarbeidene at bestemmelsen må tolkes i lys av EU-retten.⁸³ Det er selve diskrimineringsgrunnlaget som skal ha avgjørende betydning for utøvelsen av arbeidet eller yrket, dersom direkte forskjellsbehandling etter § 9 annet ledd skal kunne være lovlig.⁸⁴ Retten til å forskjellsbehandle må videre være begrunnet i karakteren eller den sammenheng den aktuelle arbeidsoppgaven utøves i, uten å blande inn subjektive hensyn.⁸⁵

⁸¹ Prop.81 L (2016-2017) s. 315.

⁸² Ballangrud og Søbstad, *Ajourført lovkommentar: likestillings- og diskrimineringsloven*, Punkt 9.2.6, Juridika.no (lest 24.09.2023).

⁸³ jf. Prop.81 L (2016-2017) s. 316.

⁸⁴ *Ibidem*.

⁸⁵ Se *Bougnaoui* [CG] C-188/15, avsnitt 40.

For at direkte forskjellsbehandling på bakgrunn av nasjonal opprinnelse skal godtas i ansettelsesprosessen, må det følgelig være av «avgjørende betydning» for utøvelsen av yrket at personen ikke har en særlig tilknytning til det aktuelle landet. Dersom hensynet til nasjonal sikkerhet er helt sentralt for utøvelsen av stillingen, vil det kunne rettferdiggjøre forskjellsbehandling på dette grunnlaget.

Et eksempel hvor Diskrimineringsnemnda kom frem til at tilknytning til et høyrisikoland ikke var av avgjørende betydning for utøvelsen av yrket er DIN-2022-531. I saken var spørsmålet om en arbeidssøker hadde blitt diskriminert på grunn av etnisitet i en ansettelsesprosess. A hadde søkt på en stilling som designer. Hun kunne vise til imponerende arbeid, og ble av den grunn innkalt til intervju. Samme dag som intervjuet skulle gjennomføres fikk hun en e-post om at det ble avlyst fordi B AS hadde funnet ut at A var russisk. A klaget derfor saken inn for Diskrimineringsnemnda.

Nemnda fant det ikke tvilsomt at A ble behandlet dårligere på grunn av etnisitet. Vilkårene for at det forelå direkte forskjellsbehandling i henhold til ldl. § 7, jf. § 6, var følgelig oppfylt. Nemnda mente videre at lovlighetsbestemmelsen i ldl. § 9 ikke var aktuell i dette tilfellet. Det var klart at B AS handlet i strid med forbudet mot diskriminering på grunn av etnisitet etter ldl. § 6, og at det ikke kunne rettferdiggjøres etter § 9. I dagens situasjon er russisk statsborgerskap i seg selv et argument som kan tale i favør av at forskjellsbehandlingen er lovlig. Når nemnda likevel slår hardt ned og fastslår at forskjellsbehandlingen var ulovlig illustrerer det at terskelen for å kunne godta forskjellsbehandling som følge av nasjonal opprinnelse i utgangspunktet er høy. I den foreliggende sak var det ikke snakk om et yrke hvor hensynet til rikets sikkerhet gjorde seg spesielt gjeldende. Det kan derfor tenkes at utfallet ville blitt et annet dersom sikkerhetsmessige hensyn stod sterkere for utøvelsen av arbeidet.

Selv om det foreligger få saker som angår oppgavens problemstilling, er det likevel en rekke saker fra Diskrimineringsnemnda som for tiden er under behandling. Flere av disse angår påstått diskriminering i ansettelsesprosessen som følge av at personene har tilknytning til høyrisikoland.⁸⁶ Når sakene blir ferdigbehandlet kan de bidra til en større avklaring på området. At nemnda har flere slike saker inne for vurdering viser at det er en aktuell

⁸⁶ Se f.eks. klagesak 23/552 hvor klager fikk beskjed om at han ikke var aktuell for stillingen fordi han opprinnelig var fra Russland (<https://www.diskrimineringsnemnda.no/showcase/2023000552>), og klagesak 23/535 hvor klager ikke gikk videre i ansettelsesprosessen fordi han hadde statsborgerskap i et høyrisikoland (<https://www.diskrimineringsnemnda.no/showcase/2023000535>).

problemstilling i arbeidslivet. Nedenfor vil praksis angående de tre vilkårene i ldl. § 9 første ledd presenteres, for å forsøke å utpensle innholdet av bestemmelsen for oppgavens problemstilling.

3.3.1 Praksis angående saklighetskravet

Det er få saker angående nasjonal opprinnelse og sikkerhetsmessige hensyn hvor saklighetskravet har blitt satt på spissen. Dette kan tilsi at nemnda er tilbakeholden med å utale seg om sakligheten av bedrifters sikkerhetsmessige avveininger. Det kan også tilsi at det er sjeldent at et ønske om å ta sikkerhetsmessige hensyn på arbeidsplassen blir ansett som usaklig.

I Diskrimineringsnemndas sak DIN-2022-1093, ble saklighetskravet i ldl. § 9 drøftet. I saken oppstod det et spørsmål om diskriminering på grunn av etnisitet, som følge av at arbeidsgiver innhentet informasjon om og vektla arbeidssøkers ektefelle sin nasjonale opprinnelse i ansettelsesprosessen. Saken omhandlet Kongsberg Satellite Services AS (KSAT) som utlyste en stilling som prosjektingeniør. I stillingsutlysningen fremgikk det at kandidater måtte tilfredsstillere kravene til norsk sikkerhetsklarering. A søkte på jobben. Han hadde tidligere vært sikkerhetsklarert, og ble tilbudt stillingen. Etter at arbeidskontrakten var signert oppdaget KSAT at As ektefelle var fra Russland. Som følge av dette ble A innkalt til drøftelsesmøte, og han fikk ikke tiltre stillingen.

A fikk i ettertid ikke innvilget sikkerhetsklarering, og det er ikke omtvistet at dette var et krav for å tiltre stillingen. Det oppstod derimot tvist mellom partene om arbeidsgiver hadde lovlig adgang til å innhente og vektlegge opplysninger om ektefellens nasjonalitet i ansettelsesprosessen før sikkerhetsmyndighetene hadde behandlet klareringssøknaden. A klagde derfor saken inn for Diskrimineringsnemnda.

Nemnda la innledningsvis til grunn at A hadde blitt forskjellsbehandlet på grunn av etnisitet da KSAT avbrøt ansettelsesprosessen ved å heve arbeidsavtalen, jf. ldl. § 6 første ledd, jf. tredje ledd. Videre gikk nemnda over til å vurdere hvorvidt det var saklig at arbeidsgiver innhentet opplysningene før sikkerhetsmyndighetene hadde behandlet klareringssøknaden.

I tilfeller hvor sikkerhetsklarering på nivå «HEMMELIG» er en forutsetning for å tiltre stillingen, slo nemnda fast at det ikke kan opereres med et absolutt skille mellom hvilke

opplysninger henholdsvis sikkerhetsmyndighetene og arbeidsgiver har et saklig behov for i klareringsprosessen. Arbeidsgiver har et ansvar for å påse at sikkerheten til enhver tid blir ivaretatt, særlig i stillinger som av hensynet til rikets sikkerhet krever klarering. Nemnda mente videre at formålet med reglene om sikkerhetsklarering ikke ville ivaretas dersom arbeidsgiver ikke kunne innhente og vektlegge opplysninger som man erfaringsmessig vet vil hindre sikkerhetsklarering.

Selv om arbeidsgivers behov for å innhente og vektlegge opplysninger om ektefellens etnisitet ikke fullt ut kunne identifiseres med sikkerhetsmyndighetenes informasjonsbehov, konkluderte nemnda med at KSAT hadde et saklig behov for å avklare sivile forhold, slik som ektefellens tilknytning til andre land, allerede i ansettelsesprosessen. Nemnda la også til grunn at innhenting og vektingen av opplysningene var nødvendig og forholdsmessig. Den overordnede konklusjonen til nemnda var at KSAT hadde lovlig adgang til å innhente og vektlegge opplysninger om ektefellens nasjonale opprinnelse i ansettelsesprosessen, jf. ldl. § 30, jf. §§ 6, 7 og 9.

Avgjørelsen illustrerer at terskelen er høy for at arbeidsgivers behov for å avklare forhold av sikkerhetsmessig betydning ikke skal ansees som saklig. Det må imidlertid være tale om en stilling hvor sikkerhetshensyn gjør seg gjeldende, og det er behov for en klarering av vedkommendes sikkerhetsmessige egnethet. Enhver vektlegging av opplysninger begrunnet i sikkerhetsmessige hensyn vil følgelig ikke være saklig.

3.3.2 Praksis angående nødvendighetskravet

Det kan ikke sees at det finnes praksis som direkte angår forskjellsbehandling på grunn av nasjonal opprinnelse begrunnet i sikkerhetsmessige hensyn hvor nødvendighetskravet har kommet på spissen. Det vil derfor presenteres noen saker som omhandler forskjellsbehandling på annet grunnlag for å utpensle kjernen i vilkåret.

I DIN-2022-555 var spørsmålet om kvalifikasjonskravene for å være sensor på ferdighetsprøve i norsk var i strid med forbudet mot diskriminering på bakgrunn av etnisitet. I saken oppstilte Folkeuniversitetet et krav om enten norsk som morsmål eller morsmålslik norsk og fullgått norsk grunnskolegang. Klageren hadde søkt på et sensoroppdrag, men fikk avslag fordi hun ikke hadde norsk som morsmål eller skoleutdanning fra Norge. Spørsmålet for nemnda var om det forelå diskriminering som følge av dette.

Diskrimineringsnemnda uttalte innledningsvis at det ikke var tvilsomt at kravet om norsk som morsmål isolert sett utgjorde direkte forskjellsbehandling på grunn av etnisitet, jf. ldl. § 7. Det var også klart at kravet om morsmålslik norsk og fullgått norsk grunnskolegang utgjorde indirekte forskjellsbehandling etter ldl. § 8. Spørsmålet nemnda måtte ta stilling til var om kvalifikasjonskravene samlet sett likevel var lovlige etter ldl. § 9.

Nemnda bemerket innledningsvis at det både var saklig og nødvendig å oppstille krav om at en sensor holder et høyere språklig nivå enn det språknivået testene skulle måle. Nemnda var imidlertid uenig i at det var nødvendig med kravene som var stilt for å sikre at sensoren holdt tilstrekkelig høyt nivå. Å stille et ubetinget krav om norsk som morsmål eller fullført norsk grunnskoleutdanning ville ekskludere kvalifiserte kandidater uten at det forelå tilstrekkelig grunn for det. Folkeuniversitetet burde ha foretatt en konkret vurdering av sensorkandidatens språklige nivå og kvalifikasjoner. Diskrimineringsnemnda kom frem til at forskjellsbehandlingen ikke var nødvendig, og dermed heller ikke lovlig etter ldl. § 9.

Motsatt ble det i DIN-2022-258 konkludert med at et krav om gode norsskunnskaper var nødvendig. Klageren hadde arbeidet som brann- og sikkerhetsvakt, og ble demobilisert fra et prosjekt som følge av manglende norskkunnskaper. Det var klart at det forelå direkte forskjellsbehandling etter ldl. § 7. Nemnda kom imidlertid frem til at forskjellsbehandlingen var lovlig, jf. ldl. § 9. Det ble lagt særlig vekt på at sikkerhetsvakten ved en nødssituasjon var kommunikasjonspunkt for alle ansatte og redningstjenester, og at det derfor var klart nødvendig med tilstrekkelig språkkunnskaper.

På generelt grunnlag kan det sies at det ikke vil være «nødvendig» å operere med kvalifikasjonskrav som ekskluderer en gruppe kandidater uten at det er tilstrekkelig begrunnet. Det må foretas en konkret vurdering i hvert enkelt tilfelle. Overført til forskjellsbehandling på bakgrunn av sikkerhetsmessige hensyn kan det utledes at det ikke vil være nødvendig å kategorisk si at alle med tilknytning til et bestemt land ikke kan få arbeide i bedriften. Det må vurderes spesifikt hvorvidt det er nødvendig at personen ikke får tiltre stillingen. Vurderingen må foretas ut fra stillingen det er snakk om, hvor sterkt sikkerhetsinteresser gjør seg gjeldende og vedkommendes tilknytning til det uønskede landet.

3.3.3 Praksis angående forholdsmessighetskravet

Nødvendighetsvilkåret og forholdsmessighetsvilkåret glir i stor grad over i hverandre, og Diskrimineringsnemnda behandler av den grunn ofte vilkårene samlet. Også her er det få avgjørelser som knytter seg direkte til oppgavens kjerne. Diskrimineringsnemnda har imidlertid i flere saker måttet vurdere hvorvidt et krav om spesielle språkkunnskaper har vært forholdsmessig.⁸⁷ I det følgende vil to av disse redegjøres for.

I den første saken- DIN-2019-191- var det oppstilt et norskkrav i en jobb som familiekoordinator. Nemnda konkluderte med at språkkravet var forholdsmessig, fordi behovet for å beherske norsk i den aktuelle jobben var viktigere enn ulempen det var for klageren at hun ikke fikk stillingen. Tilsvarende ble resultatet i den andre saken- DIN-2020-100- hvor det var spørsmål om klageren hadde blitt diskriminert ved å bli nektet å delta på et kurs i regi av SAS fordi hennes språkkunnskaper ikke var tilstrekkelige for stillingen. Ettersom språkkravet var saklig og nødvendig for ivaretagelse av sikkerhet, mente nemnda at det heller ikke var uforholdsmessig inngripende å nekte deltakelse på kurset.

En mer relevant sak er Diskrimineringsnemndas sak DIN-2022-782. Saken omhandlet spørsmålet om et krav om norsk statsborgerskap i en stillingsutlysning stred imot forbudet mot diskriminering på grunn av etnisitet. I saken var det en polsk statsborger som hadde søkt på en stilling som prosjektplanlegger. Hun ble ikke innkalt til intervju. Begrunnelsen fra firmaet var at hennes utenlandske opprinnelse skapte usikkerhet rundt sikkerhetsklarering, samt at prosessen ville ta lenger tid. Diskrimineringsnemnda la til grunn at kravet om norsk statsborgerskap ville innebære indirekte diskriminering på grunn av etnisitet. Det var klart at utenlandske statsborgere ble stilt dårligere enn personer med norsk opprinnelse.

Videre måtte Diskrimineringsnemnda ta stilling til om diskrimineringen likevel kunne ansees lovlig etter likestillings- og diskrimineringsloven § 9. Nemnda kom frem til at et krav om norsk statsborgerskap kan være saklig og nødvendig, men at det uansett ikke vil være forholdsmessig. Det ble særlig lagt vekt på at firmaet hverken hadde lagt frem dokumentasjon eller på annen måte sannsynliggjort påberopte forskjeller når det gjaldt muligheten for innvilgelse av sikkerhetsklarering eller tilhørende saksbehandlingstid for henholdsvis norske

⁸⁷ Se blant annet DIN-2019-191 og DIN-2020-100.

og utenlandske statsborgere. Diskrimineringsnemnda kom dermed frem til at den polske statsborgeren hadde blitt diskriminert på grunn av etnisitet.

Avgjørelsene illustrerer at ulempene det medfører for vedkommende som ikke får jobben, må vurderes opp mot kvalifikasjonskravets betydning for stillingen. I de tilfeller hvor det begrunnes i sikkerhetsmessige hensyn, vil ulempene for personen det gjelder trolig måtte vike. Det må imidlertid kunne vises til konkrete vurderinger av personens sikkerhetsmessige egnethet og bedriftens behov for sikkerhetsmessige tiltak. Dersom det fremstår som at arbeidsgivers valg er ubegrunnet, vil det ikke være forholdsmessig.

3.3.4 Samlede funn- hvor går grensen i det aktuelle tilfellet?

For å oppsummere må det i alle tilfeller foretas en konkret vurdering. Arbeidsgiver må kunne begrunne hvorfor man mener den aktuelle kandidaten ikke tilfredsstiller kravene til stillingen. Samlet sett vil arbeidsgivere kunne gå lenger i å forskjellsbehandle noen med den begrunnelse at de utgjør en sikkerhetsmessig trussel, da det lettere vil godtas at vilkårene i ldl. § 9 er innfridd basert på denne begrunnelsen. Det må antas at arbeidsgivere har et relativt stort handlingsrom i slike saker, slik det også er lagt til grunn av EMD.⁸⁸ Det sentrale vil være hvor sterkt sikkerhetshensynene gjør seg gjeldende. Det er opp til arbeidsgiver å vurdere hvor stor sikkerhetsrisikoen er, og ta valg ut ifra dette. Ettersom det ikke er utberedt praksis på området, er det ikke klart hvor grensen går. Forskjellsbehandlingen må i alle tilfeller ha en saklig begrunnelse, det må ikke finnes mindre inngripende alternativer, og ulempene for arbeidssøkeren må veie mindre enn hensynet til nasjonal sikkerhet.

⁸⁸ Jf. Punkt 2.2.2 ovenfor

4 Grensene for arbeidsgivers adgang til å forskjellsbehandle i offentlig sektor

4.1 Begrensninger i arbeidsgivers styringsrett: kvalifikasjonsprinsippet

I likhet med i privat sektor, har arbeidsgiver styringsrett i ansettelsesprosessen i offentlig sektor. I offentlig sektor står imidlertid kvalifikasjonsprinsippet sentralt. Prinsippet ble stadfestet allerede i forarbeidene til den første tjenestemannsloven av 1918.⁸⁹ Da lov om statens ansatte («statsansatteloven») trådte i kraft i 2017 ble prinsippet lovfestet.⁹⁰ Det følger nå av statsansatteloven § 3 første ledd at den best kvalifiserte søkeren skal ansettes eller utnevnes til ledig stilling eller embete, med mindre det er gjort unntak i lov eller forskrift. Lovfestingen innebærer ingen endring av tidligere rettstilstand.⁹¹

Av bestemmelsens annet ledd følger det at ved vurderingen av hvem som er best kvalifisert skal legges vekt på «utdanning, erfaring og personlig egnethet, sammenholdt med kvalifikasjonskravene som er fastsatt i stillingen». Det er i Rt. 2014 s. 402 uttalt at prinsippet først og fremst skal sikre at ansettelsen skjer på grunnlag av saklige kriterier, og at det ikke blir tatt utenforliggende eller vilkårlige hensyn.⁹² Dersom det er spesielle krav til stillingen, herunder krav til sikkerhetsklarering, skal dette fremgå av utlysningsteksten.⁹³

I kommunal sektor finner man kvalifikasjonsprinsippet i Hovedtariffavtalen⁹⁴ § 2 punkt 2-2. Klausulen slår fast at «ved tilsetning og opprykk skal det i første rekke tas hensyn til søkerens kvalifikasjoner (teoretisk og praktisk utdanning samt skikkethet for stillingen)».

⁸⁹ Ot.prp.nr. 38 (1915) s. 33.

⁹⁰ Lov 16. juni 2017 nr. 67 om statens ansatte mv.

⁹¹ Borgerud og Løwenborg, *Ajourført lovkommentar: statsansatteloven*, side 56, juridika.no, (lest 27.09.2023).

⁹² Rt. 2014 s. 402 avsnitt 54.

⁹³ Prop.94 L (2016-2017) s. 69.

⁹⁴ Hovedtariffavtalen 1.5.2022 til 30.4.2024 mellom KS og HHV, LO Kommune, Unio, YS-K og Akademikerne

Videre følger det av forvaltningsloven § 2 annet ledd at avgjørelser som gjelder ansettelse av offentlig tjenestemann regnes som et enkeltvedtak.⁹⁵ Reglene i forvaltningsloven om saksbehandling vil dermed gjelde for ansettelsesprosessen. I forlengelsen av dette gir forvaltningsforskriften § 15 en part i en sak om ansettelse rett til å «gjøre seg kjent med samtlige øvrige søkeres navn og alder og fullstendige opplysninger om deres utdanning og praksis fra offentlig og privat sektor».⁹⁶ Dette gir søkeren adgang til å vurderes sine kvalifikasjonskrav opp mot de andre søkerne, og dermed også gjøre seg opp en mening om vedkommende er forbigått på diskriminerende grunnlag.

Sammenlignet med privat sektor kan det sies at arbeidsgivers styringsrett begrenses noe etter reglene i statsansatteloven § 3, Hovedtariffavtalen og forvaltningsforskriften. At den best kvalifiserte søkeren skal bli tilbudt stillingen innebærer at arbeidsgiver i mindre grad kan «kamouflere» den egentlige årsaken til at man ikke ønsker å ansette noen. Styringsretten vil imidlertid være lik i offentlig og privat sektor, og arbeidsgiver står som nevnt relativt fritt til å bestemme hvilke kvalifikasjonskrav som skal gjelde for stillingen. Dette understrekes også ved at det for flere stillinger i offentlig sektor stilles krav om sikkerhetsklarering og bakgrunnssjekk. Selv om kvalifikasjonsprinsippet skjerper arbeidsgivers krav i ansettelsesprosessen, stilles det altså strengere krav til undersøkelser av sikkerhetsrisikoen ved personer som skal tre inn i offentlige stillinger. Dette vil redegjøres nærmere for i det følgende.

4.2 Sikkerhetsloven

Sikkerhetsloven trådte i kraft i 2018, og gjelder i hovedsak for statlige-, fylkeskommunale-, og kommunale organer, samt leverandører av varer og tjenester i forbindelse med sikkerhetsgraderte anskaffelser.⁹⁷ Lovens formål er å sikre nasjonale sikkerhetsinteresser og grunnleggende nasjonale verdier, og dette søkes oppnådd gjennom krav om sikkerhetsklarering for en rekke ulike stillinger som angår slike interesser. Hva som ligger i dette kravet, vil bli presentert nedenfor.

⁹⁵ Lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker.

⁹⁶ Forskrift 15. desember 2006 nr. 1456 til forvaltningsloven

⁹⁷ Jf. sikkerhetsloven § 1-2 første og annet ledd.

4.2.1 Personellsikkerhet

Sikkerhetsloven kapittel 8 omhandler reglene om personellsikkerhet. For personer som skal ha tilgang til informasjon gradert KONFIDENSIELT eller høyere etter § 5-3, oppstiller lovens § 8-2 første ledd et krav om sikkerhetsklarering. Dette gjelder også for personer som gjennom sitt arbeid vil kunne få tilgang til slik informasjon, jf. annet ledd.

Sikkerhetsgradert informasjon etter § 5-3 er informasjon som potensielt kan skade nasjonale sikkerhetsinteresser om den blir kjent for uvedkommende. Loven oppstiller i § 5-3 første ledd bokstav a-d, fire ulike kategorier av sikkerhetsgrader fra BEGRENSET til STERKT HEMMELIG avhengig av hvor store skadefølger det kan få at informasjonen kommer ut. Det er kun informasjon gradert BEGRENSET som ikke omfattes av reglene om sikkerhetsklarering.

Det er sikkerhetsloven § 8-4 som fastsetter hvilke kriterier som må være oppfylt for at en person skal få sikkerhetsklarering. Det følger av første ledd at en person bare kan klareres dersom det «ikke finnes rimelig grunn til å tvile på at personen er sikkerhetsmessig skikket». Vilkåret «rimelig grunn til å tvile på» legger opp til en skjønnsmessig vurdering. Det er i forarbeidene presisert at vurderingen må ses i sammenheng med det sikkerhetsnivået vedkommende skal klareres for.⁹⁸ Jo høyere klareringsnivå, jo mindre tvil aksepteres.

Videre legger sikkerhetsloven § 8-4 annet ledd føringer for vurderingen av vilkåret «sikkerhetsmessig skikket». Det skal legges vekt på «forhold som er relevante for personens pålitelighet, lojalitet og dømmekraft i forbindelse med behandling av gradert informasjon og tilgang til skjermingsverdige objekter og infrastruktur». I § 8-4 fjerde ledd oppstilles det en liste fra a-o med forhold som kan tillegges vekt i vurderingen etter første og annet ledd. Bokstav n åpnet opp for å legge vekt på «tilknytning til andre stater». Her kan personens tilknytning til stater som kan utgjøre en sikkerhetsrisiko tillegges vekt.⁹⁹ Det er ikke bare direkte tilknytning som kan vektlegges. Vurderingsmomentet skal tolkes vidt, og også avledet tilknytning gjennom ekteskap omfattes.¹⁰⁰

⁹⁸ Prop.153 L (2016-2017) s. 185.

⁹⁹ Se blant annet TOSL-2022-156431 som blir omtalt nedenfor.

¹⁰⁰ TOSL-2022-156431.

Vurderingen av om en person er sikkerhetsmessig skikket skal basere seg på en konkret og individuell helhetsvurdering, der alle tilgjengelige opplysninger skal tas i betraktning.¹⁰¹ Også denne vurderingen er skjønnsmessig, og skal ta utgangspunkt i sikkerhetsfaglige og sikkerhetspolitiske momenter.

I TOSL-2022-156413 prøvde tingretten gyldigheten av et vedtak med avslag på sikkerhetsklarering. Saken gjaldt en forsker (A) som hadde vært ansatt ved Forsvarets forskningsinstitutt (FFI) siden 1999. Ved ansettelsen ble hun sikkerhetsklarert som «HEMMELIG/ Nato secret». I 2000 giftet A seg med en russisk mann. Han fikk norsk statsborgerskap, men beholdt også sitt russiske statsborgerskap og hadde familie i Russland. FFI anmodet om ny sikkerhetsklarering av A hvert femte år. Hun ble reklarert i 2003, 2008 og 2013. I 2018 fikk hun avslag på reklarering fra Forsvarets Sikkerhetsavdeling. Hun klagde på vedtaket, men avslaget ble opprettholdt. Saken ble så sendt videre til Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM), men heller ikke de tok klagen til følge. Begrunnelsen fra NSM var at A hadde en tilknytning til Russland gjennom sin ektefelle, som medførte en risiko for at hun kunne bli presset, forledet eller fristet til å handle i strid med sikkerhetsmessige interesser i fremtiden. A fremstod heller ikke sikkerhetsmessig bevisst på den risiko hennes tilknytning til Russland innebar. A brakte derfor vedtaket inn for retten for gyldighetsprøving.

Tingretten slo innledningsvis fast at gyldigheten av NSMs vedtak skal vurderes etter reglene i sikkerhetsloven. Retten la videre til grunn at å vekte de ulike relevante hensynene bør ligge til klareringsmyndighetene, ettersom det er de som har oversikt over sikkerhetstilstanden i Norge. Retten ville derfor ikke prøve NSMs skjønnsutøvelse av vedkommendes «sikkerhetsmessige skikkethet». Tingretten vurderte følgelig kun om vedtaket var beheftet med tilblivelsesfeil som hadde hatt innvirkning på vedtaket.

Tingretten konkluderte med at NSM gjennom klareringsprosessen hadde innhentet relevante opplysninger, og deretter foretatt en helhetsvurdering av de politiske og sikkerhetsfaglige sider ved klarering som sikkerhetsloven § 8-4 forutsetter. Retten kunne heller ikke se at det forelå usaklig forskjellsbehandling i saken. A var ikke behandlet ulikt uten saklig grunn, og vedtaket var heller ikke i strid med entydig praksis fra samme organ. Det ble dermed

¹⁰¹ NOU 2016:19 s. 196.

konkludert med at det ikke forelå feil ved vedtaket som kunne føre til ugyldighet. Vedtaket ble opprettholdt.

I en tilsvarende sak fra Diskrimineringsnemnda- DIN-2020-490 - var spørsmålet om det forelå ulovlig forskjellsbehandling på grunn av etnisitet. Klageren i saken mente at han selv, og hans kone fra Kina, hadde blitt diskriminert som følge av at hans søknad om sikkerhetsklarering hadde blitt avslått. Nemndlederen henla saken før den ble behandlet i nemnda. Etter diskrimineringsombudsloven § 10 kan nemnda henlegge en sak hvor det forholdet det er klaget på «åpenbart ikke er i strid med bestemmelser som nevnt i § 1». Nemndlederen mente at forholdet åpenbart ikke var i strid med regelverket. Det var klart at klageren ikke ble diskriminert da Forsvarets sikkerhetsavdeling vurderte hans sikkerhetsmessige skikkethet i forbindelse med spørsmålet om sikkerhetsklarering. Slik avgjørelsen forstås var det hans tilknytning til Kina som gjorde at han ikke var sikkerhetsmessig egnet til å bli sikkerhetsklarert.

I tillegg til de generelle reglene om sikkerhetsklarering i § 8-4, har man særlige regler for klarering av personer med utenlandsk statsborgerskap. Det følger av sikkerhetsloven § 8-7 første ledd at en person som har utenlandsk statsborgerskap «etter en konkret helhetsvurdering» kan få klarering, dersom det «ikke er rimelig grunn til å tvile på at personen er sikkerhetsmessig skikket». Vurderingsmomentet er det samme som etter § 8-4, mens kravet om en «konkret helhetsvurdering» skjerper terskelen noe. Det følger videre av annet punktum at det i tillegg til forholdene i § 8-4 skal legges vekt på «hjemlandets sikkerhetsmessige betydning, personens tilknytning til hjemlandet og tilknytning til Norge».

Bestemmelsen omfatter både utenlandske statsborgere, norske statsborgere med utenlandsk statsborgerskap og statsløse.¹⁰² Etter loven er det ikke et vilkår at personen har en tilknytning til Norge. Personens tilknytning til Norge, og eventuelt også hjemlandet, vil imidlertid være sentralt i vurderingen av vedkommendes lojalitet til norske sikkerhetsinteresser.¹⁰³ At det skal legges vekt på hjemlandets sikkerhetsmessige betydning og personens tilknytning til denne gjør at terskelen for å få klarering settes høyere. I virksomhetssikkerhetsforskriften § 70 åpnes det opp for at den autorisasjonsansvarlige kan be klareringsmyndighetene om en vurdering av

¹⁰² jf. Prop.153 L (2016-2017) s. 187.

¹⁰³ Vikanes, *Karnov Lovkommentar: sikkerhetsloven*, lovkommentar 1 til § 8-7 første ledd, lovdata.no, (lest 04.10.2023).

hjemlandets sikkerhetsmessige betydning, jf. første ledd annet punktum. Særlig der hvor personen som skal sikkerhetsklareres har statsborgerskap i et land forbundet med høy sikkerhetsrisiko, skal det mer til for å bli sikkerhetsklarert.

I DIN-2022/782 var det ikke forholdsmessig å kreve norsk statsborgerskap som en forutsetning i ansettelsesprosessen.¹⁰⁴ Likestillings- og diskrimineringsombudet foretok en tilsvarende vurdering i en av sine saker. I LDO sak 14/187 var spørsmålet om klageren ble utsatt for etnisk diskriminering da det ble krevd 10 års norsk statsborgerskap for å jobbe i en arkitektstilling hos forsvaret. Klageren var en dansk statsborger som hadde bodd i Norge i fem og et halvt år. Ombudet konkluderte med at det ville være saklig å stille krav om at alle deres ansatte var i stand til å bli sikkerhetsklarert, men at det ikke var saklig å kreve 10 års norsk statsborgerskap. Sikkerhetsloven stiller ikke krav til statsborgerskap, og legger opp til en konkret vurdering av hvorvidt personer med utenlandsk statsborgerskap skal bli sikkerhetsklarert. Forsvaret hadde dermed handlet i strid med diskrimineringsloven da de kategorisk utelukket søkere som ikke hadde hatt 10 års norsk statsborgerskap.

Uttalelsene fra Diskrimineringsnemnda og Likestillings- og diskrimineringsombudet illustrer at det i alle tilfeller må foretas en konkret vurdering av personens sikkerhetsmessige skikkethet. Man kan ikke oppstille absolutte krav som gjør at personer med utenlandsk opprinnelse og statsborgerskap stilles dårligere i en ansettelsesprosess. I begge de nevnte sakene var det kun kravet om norsk statsborgerskap som var i strid med lovgivningen. Klagerne var heller ikke fra land som utgjør en høy sikkerhetspolitisk trussel, og spørsmålet kom dermed ikke på spissen. Det kan tenkes at utfallet ville blitt et annet dersom personen kom fra et land som utgjorde en sikkerhetspolitisk trussel mot Norge. Sikkerhetslovens skjerpede regler innebærer i alle tilfeller at det stilles strengere krav til personer som skal tjenestegjøre eller arbeide i visse roller i offentlig sektor. Det skal ikke være noe tvil om at personen er sikkerhetsmessig egnet, og dermed ikke utgjør en trussel for rikets sikkerhet.

4.3 Særlige krav i ulike sektorer

I visse samfunnssektorer oppstilles det strengere krav til kontroll av personer i ansettelsesprosessen. Dette gjelder særlig der hvor hensynet til nasjonal sikkerhet gjør seg

¹⁰⁴ Se punkt 3.3.3 for en nærmere redegjørelse av dommen.

sterkest gjeldende. Det blir derfor i flere sektorer oppstilt krav om at bedrifter må foreta bakgrunnsjekk som et ledd i ansettelsesprosessen. Uten at det skal være en uttømmende redegjørelse for særlige krav i ulike sektorer, har jeg valgt å se på hvilke krav som oppstilles i kraftsektoren og luftfarten.

4.3.1 Kraftberedskapsforskriften

Norske kommuner, fylkeskommuner og staten eier samlet sett omtrent 90 prosent av produksjonskapasiteten i kraftsektoren.¹⁰⁵ Dette innebærer at det er sterke offentlige interesser i denne sektoren. Da den nye sikkerhetsloven trådte i kraft i 2019, kom det også en revidert utgave av forskrift om sikkerhet og beredskap i kraftforsyningen (kraftberedskapsforskriften). Forskriften har nå et tydeligere fokus på alle former for sikkerhet.

I NSM sin rapport «Sikkerhetsfaglige råd- Et motstandsdyktig Norge» ble det slått fast at Norge har en viktig sikkerhetspolitisk rolle som produsent og leverandør av energi til allierte i Europa.¹⁰⁶ NSM konkluderte i rapporten med at infrastruktur med særlig sikkerhetspolitisk betydning ikke har blitt tilstrekkelig prioritert og ikke er godt nok sikret.¹⁰⁷ Dette så man et direkte utsalg av høsten 2022, hvor det ble oppdaget høy kartleggingsaktivitet mot kritisk norsk infrastruktur¹⁰⁸, herunder observasjon av flere droner ved norske kraftinstallasjoner.¹⁰⁹

Et ytterligere problem som man ser i energibransjen er at selskapsstrukturer med hensikt gjøres uoversiktlige, slik at de reelle eierne ikke er lette å avdekke for nettselskapene.¹¹⁰ Flere

¹⁰⁵ Energifakta Norge, «eierskap i kraftsektoren», 01.11.2023, <https://energifaktanorge.no/om-energisektoren/eierskap-i-kraftsektoren/> (lest 04.12.2023).

¹⁰⁶ NSM, «Sikkerhetsfaglige råd- et motstandsdyktig Norge», 09.05.2023, <https://nsm.no/getfile.php/1312994-1683615611/NSM/Filer/Dokumenter/Rapporter/Sikkerhetsfaglig%20r%C3%A5d%20-%20Et%20motstandsdyktig%20Norge.pdf>, lest (11.10.2023) s. 32.

¹⁰⁷ Ibidem.

¹⁰⁸ NSM, «Risiko 2023- økt uforutsigbarhet krever høyere beredskap», 13.02.2023, <https://nsm.no/getfile.php/1312547-1676548301/NSM/Filer/Dokumenter/Rapporter/Risiko%202023%20-%20Nasjonal%20sikkerhetsmyndighet.pdf>, (lest 08.09.2023) s. 9

¹⁰⁹ Louise Eberhard-Gran mfl., «NVE: Droner observert ved norske kraftinstallasjoner», VG, 28. september 2022, <https://www.vg.no/nyheter/i/696wx8/nve-droner-observert-ved-norske-kraftinstallasjoner> (lest 29.11.2023).

¹¹⁰ Distriktsenergi, «Strengere krav til bakgrunnsjekk av nye ansatte og underleverandører», 16. september 2019, <https://www.distriktsenergi.no/annet/strengere-krav-til-bakgrunnsjekk-av-nye-ansatte-og-underleverandorer/> (lest 11.10.2023).

stater investerer i og kjøper opp norske virksomheter for å få innsikt i sensitiv informasjon og teknologi av strategisk betydning.¹¹¹ Et aktuelt eksempel på dette er Oslo kommunes arbeid med å bygge en reservevannforsyning. Vann- og avløpsetaten avdekket at en tilbyder i hovedanbudsrunden var et kinesisk firma i et fellesforetak sammen med et spansk firma.¹¹² Det kinesiske selskapet var kjent for å ha koblinger til kinesiske myndigheter og det kinesiske forsvaret, og den tette koblingen til Kina utgjorde en risiko for at kinesisk etterretning kunne få tilgang til og informasjon om norsk kritisk infrastruktur.¹¹³ Som følge av dette kom NSM på banen, og sørget for at den kinesiske tilbyderen ikke ble valgt i anbudsrunderen.

Da den reviderte kraftberedskapsforskriften kom i 2019 medførte det skjerpede krav til å ha kontroll på hvem som har tilgang til kraftsensitiv informasjon og adgang til kritiske områder. Tidligere var det kun et krav om sikkerhetsklarering for personer som kunne få tilgang til sikkerhetsgradert informasjon etter sikkerhetsloven. Kraftberedskapsforskriften § 6-7 oppstiller nå et krav om bakgrunnssjekk av alle personer før ansettelse i enhver KBO-enhet.

Med KBO-enheter menes de virksomheter som eier eller driver anlegg, system eller annet og som er sikkerhetsklassifisert etter kraftberedskapsforskriften, eller andre virksomheter som beredskapsmyndighetene har vedtatt er KBO-enhet, jf. § 2-1 annet ledd bokstav a og b. Alle virksomheter som eier eller driver anlegg med vesentlig betydning for driften av den norske kraftforsyningen klassifiseres som KBO-enheter.¹¹⁴

Formålet med den nye bestemmelsen, og kravet om bakgrunnssjekk, er å sikre klassifiserte anlegg mot innsiderisiko.¹¹⁵ Bakgrunnssjekk er en prosess med å innhente, sammenligne og dokumentere informasjon om en person, i den hensikt å bekrefte eller avkrefte det kandidaten

¹¹¹NSM, Risiko 2023, «økt uforutsigbarhet krever høyere beredskap», publisert 13.02.2023, <https://nsm.no/getfile.php/1312547-1676548301/NSM/Filer/Dokumenter/Rapporter/Risiko%202023%20-%20Nasjonal%20sikkerhetsmyndighet.pdf>, (lest 10.09.2023) s. 16.

¹¹² Ibidem.

¹¹³ Ibidem.

¹¹⁴NVE, «Kraftforsyningens beredskapsorganisasjon (KBO)», 10.06.2013 <https://www.nve.no/energi/tilsyn/kraftforsyningsberedskap-og-kbo/organisering-av-kraftforsyningsberedskap/kraftforsyningens-beredskapsorganisasjon-kbo/> (lest 11.10.2023).

¹¹⁵ NVE, Foreløpig tilleggsveileder til kraftberedskapsforskriften, 2018, <https://www.nve.no/media/7598/forel%C3%B8pig-tilleggsveileder-kraftberedskapsforskriften.pdf> (lest 11.10.2023) s. 21.

selv opplyser.¹¹⁶ Alle bedrifter kan gjennomføre en bakgrunnssjekk, men det er kun i et fåtall av virksomheter at bakgrunnssjekk er pålagt i lov eller forskrift. For de tilfeller at bakgrunnssjekk ikke er forankret i lov eller forskrift, har man mindre handlerom. Dette er fordi det i større grad kan være i strid med personopplysningsreglementet.

Bakgrunnssjekken består av identitetskontroll, verifisering av utdanning og arbeidserfaring, søk i adresseregistre og andre åpne kilder, sjekk av næringsinteresser og eventuelt kredittsjekk.¹¹⁷ Formålet med en bakgrunnssjekk er todelt: i tillegg til å gi bedriften mulighet til å kontrollere at de opplysninger kandidaten oppgir er korrekt, er det også forebyggende, ettersom det kan redusere sannsynligheten for å ansette personer som senere kan utgjøre en trussel mot virksomhetens verdier.¹¹⁸ Bakgrunnssjekk fungerer altså som en sikkerhetsventil inn mot noe av landets viktigste og mest sårbare infrastruktur.

Kraftberedskapsforskriften § 6-7 fjerde ledd slår fast at bakgrunnssjekken skal brukes som grunnlag for å vurdere en persons egnethet til å få tilgang til klassifiserte anlegg, systemer eller annet. Krav om personkontroll etter første til fjerde ledd gjelder ikke for personer som er sikkerhetsklarert og autorisert etter sikkerhetsloven, jf. § 6-7 femte ledd. Kravet om bakgrunnssjekk er følgelig ment som et supplement til sikkerhetslovens regler om klarering.

Kraftberedskapsforskriftens krav til bakgrunnssjekk kan langt på vei forhindre at uønskede personer får tilgang til og informasjon om sentral norsk infrastruktur, dersom den brukes aktivt og målrettet. Arbeidsgivere i denne bransjen kan dermed gå lenger i å forskjellsbehandle personer som de mener utgjør en sikkerhetsrisiko.¹¹⁹

¹¹⁶Ibidem.

¹¹⁷ Ibidem.

¹¹⁸ PST, NSM, Politiet og Næringslivets sikkerhetsråd, «Sikkerhet ved ansettelsesforhold», 2017, https://www.nsr-org.no/uploads/documents/Publikasjoner/sikkerhet_ved_ansettelsesforhold_2017_utskrift.pdf s. 9.

¹¹⁹ I PST, NSM, Politiet og Næringslivets sikkerhetsråd, «Sikkerhet ved ansettelsesforhold», 2017, s. 4 ble det uttalt at virksomheter som har lovhjemmel til å gjennomføre bakgrunnssjekk kan gå lenger i sine undersøkelser enn en virksomheter som ikke har det.

4.3.2 Forskrift om sikkerhet i luftfarten

Luftfarten er også en sektor hvor staten har sterke interesser, da det heleide statlige selskapet Avinor AS eier og drifter majoriteten av norske flyplasser.¹²⁰ Også her stilles det derfor et krav om bakgrunnssjekk.

I forskrift om forebygging av anslag mot sikkerhet i luftfarten mv. følger det av §§ 37-41 at arbeidsgiver plikter å gjennomføre en bakgrunnssjekk før ansettelse. Det er luftfartstilsynet som foretar bakgrunnssjekken. Kravet til bakgrunnssjekk er utledet fra EU-forordning 2015/1998, og ble inntatt i forskriften i 2015.

Formålet med bakgrunnssjekken er å hindre at personer som kan representere en risiko for sikkerheten i luftfarten gis adgang til landingsplasser og luftfartsanlegg eller godkjennes for sentrale posisjoner i luftfarten for øvrig, jf. forskriftens § 37. Hensikten er følgelig å ha kontroll på personer som får tilgang til sperrede områder innenfor kritisk infrastruktur eller kritiske samfunnsfunksjoner. I likhet med kraftsektoren ansees det altså som et samfunnsområde hvor det er behov for ekstra sikkerhet.

Etter flere terrorangrep i Europa i 2016 ønsket regjeringen å få på plass en mer omfattende kontroll av personer som har tilgang til sikkerhetsbegrenset område på lufthavner.¹²¹ Som følge av dette kan luftfartstilsynet nå stille krav om akkreditering for personer som har eller skal ha adgang til sikkerhetsbegrenset område, jf. forskriftens § 35a.¹²²

Det kan stilles krav om akkreditering fra de som allerede har godkjent bakgrunnssjekk, og akkreditering fungerer dermed som en utvidet bakgrunnssjekk. Dersom akkreditering ikke gis, skal adgang til sikkerhetsbegrenset område nektes, jf. § 35a annet ledd.

Også for luftfartens del kan det være kritisk dersom personer som ikke er sikkerhetsmessig egnet får tilgang til områder og informasjon av betydning for sikkerheten på lufthavner rundt

¹²⁰ Regjeringen, «Avinor AS», <https://www.regjeringen.no/no/dep/sd/org/tilknyttede-virksomheter/avinor-as/id443417/> (lest 04.12.2023).

¹²¹ Prop.51 L (2019-2020) s. 1-2.

¹²² Akkrediteringsordningen er hjemlet i forskrift 20. september 2013 nr. 1097 om behandling av opplysninger i politiet og påtalemyndigheten § 38-5. Bestemmelsens første ledd slår fast at behandling av opplysninger i forbindelse med akkreditering av personer kan foretas når vedkommende skal gis adgang til bestemte områder hvor det av sikkerhetsmessige eller tungtveiende ordensmessige grunner er nødvendig med en kontroll av personen, eller hvor det er nødvendig med en begrensning i antallet personer som skal gis adgang til stedet.

om i landet. De strengere kravene til kontroll av potensielle ansatte fremstår derfor som legitim. At det her stilles krav om bakrunnsjekk og akkreditering i forskrift, gjør at det i mindre grad vil stilles spørsmål ved om det er i strid med personopplysningsreglementen å innhente opplysninger om personens opprinnelse eller liknede relevante forhold. Det må derfor antas at arbeidsgivere kan gå lenger i å forskjellsbehandle personer som de mener utgjør en sikkerhetsrisiko, slik som i kraftsektoren.

5 Konklusjoner og avsluttende betraktninger

Oppgaven illustrerer at arbeidsgivers styringsrett er begrenset av flere lovbestemmelser og regler i forskrift. Selv om arbeidsgiver har et vidt handlingsrom for hvilke kriterier som skal gjelde for stillingen, må imidlertid de kvalifikasjoner som arbeidsgiver krever være saklige for det arbeidet som skal utføres. Videre innebærer kvalifikasjonsprinsippet i offentlig sektor at den best kvalifiserte søkeren skal bli innstilt til stillingen. Arbeidsgivere har derfor visse spilleregler å forholde seg til i ansettelsesprosessen, da særlig i offentlig sektor. Dette medfører at selv om det for flere offentlige stillinger stilles strengere krav til personer som skal jobbe med sikkerhetsgradert informasjon, så stilles det også strengere krav til kvaliteten på ansettelsesprosessen. Likevel viser oppgaven at adgangen til forskjellsbehandling ut fra sikkerhetsmessige hensyn er videre i offentlig, enn privat, sektor. Dette fremstår som naturlig, da det vil være en større sikkerhetsrisiko å la mennesker som ikke er klarert arbeide innenfor områder med særlige beskyttelsesverdige interesser.

For de stillinger hvor sikkerhetsklarering faktisk er nødvendig, vil man kunne gå lenger i å forskjellsbehandle noen på bakgrunn av nasjonal opprinnelse. Dette er såfremt det kan begrunnes i at personen ikke er sikkerhetsmessig skikket for stillingen, og dermed ikke tildeles klarering. Som vi allerede har sett så vil også avledet tilknytning gjennom ekteskap omfattes av sikkerhetslovens bestemmelser. Arbeidsgivers adgang til å innhente og vektlegge opplysninger om ektefellers nasjonale opprinnelse i ansettelsesprosessen ble særlig fremhevet i DIN-2022-1093 som ble gjennomgått under punkt 3.3.1. Diskrimineringsnemnda kom som vist frem til at det var både saklig, nødvendig og forholdsmessig av arbeidsgiver å innhente og vektlegge informasjon om ektefellens russiske opprinnelse til en stilling som krevde sikkerhetsklarering. Dette illustrerer at arbeidsgivers adgang til å forskjellsbehandle i tilfeller hvor det kreves sikkerhetsklarering favner bredt.

Et spørsmål man kan stille seg er imidlertid hvor effektivt sikkerhetsklarering er som virkemiddel. I 2021 behandlet klareringsmyndighetene rundt 29 500 forespørsler om

sikkerhetsklarering.¹²³ Av disse var det i overkant av 300 personer som ble nektet klarering.¹²⁴ Dette utgjør omtrent 1 prosent av alle som søkte om sikkerhetsklarering. Andelen som får sikkerhetsklarering, har vært stabil på omtrent 99 prosent siden 2006.¹²⁵ Den økte sikkerhetspolitiske trusselen mot Norge de siste årene har altså ikke hatt som konsekvens at færre får klarering. Det kan være mange grunner til dette, men en potensiell årsak er at personer som vet at de står i fare for å ikke få innvilget sikkerhetsklarering basert på deres langtilhørighet lar være å søke på stillinger hvor klarering kreves. Samtidig mener NSM at endringen i den sikkerhetspolitiske situasjonen man står overfor har betydning for hvordan klareringsmyndighetene vurderer enkeltsaker.¹²⁶ Det kan derfor tenkes at man i tiden fremover vil se flere avslag på sikkerhetsklarering enn man har sett tidligere.

Selv om arbeidsgivere i offentlig sektor i de stillinger hvor det kreves sikkerhetsklarering kan gå lenger i å forskjellsbehandle noen på bakgrunn av deres nasjonale opprinnelse, er det langt på vei alle offentlige stillinger som krever sikkerhetsklarering. For de yrker hvor sikkerhetsklarering ikke er nødvendig, er det likestillings- og diskrimineringsloven man faller tilbake på. Det må imidlertid antas at det skal mindre til for å komme frem til at forskjellsbehandlingen er saklig, nødvendig og forholdsmessig for stillinger i offentlig sektor, da det er her Norges sikkerhetsinteresser gjør seg sterkest gjeldende.

Avgjørelsene som er gjennomgått i avhandlingens hoveddel viser at arbeidsgiver har et vidt handlingsrom når det kommer til forskjellsbehandling på bakgrunn av sikkerhetsmessige hensyn. Det er imidlertid strenge krav til at forskjellsbehandlingen må være velbegrunnet. Det må kunne vises til konkrete avveininger av den risiko det utgjør å ansette personen, opp mot den ulempe det vil være for vedkommende å ikke få jobben. Et fellestrekk ved avgjørelsene er at de fleste omhandlet sikkerhetsklarering. Det er følgelig i offentlig sektor at de fleste tvistene har oppstått. Av de avgjørelsene som er fremstilt ovenfor hvor forskjellsbehandling

¹²³ Tormod Strand, «Norske «Håkon» måtte oppgi drømmen om å fly jagerfly fordi mor er russisk», *NRK*, 22.mars 2022, <https://www.nrk.no/norge/matte-oppgi-drommen-om-a-fly-jagerfly-fordi-mor-er-russisk-1.15895024> (lest 25.10.2023).

¹²⁴ Ibidem.

¹²⁵ Bakke, Refleksjoner over sikkerhetsklarering som virkemiddel», *Lov og Rett*, 2019/2 s. 85-86.

¹²⁶ Tormod Strand, «Norske «Håkon» måtte oppgi drømmen om å fly jagerfly fordi mor er russisk», *NRK*, 22.mars 2022, <https://www.nrk.no/norge/matte-oppgi-drommen-om-a-fly-jagerfly-fordi-mor-er-russisk-1.15895024> (lest 25.10.2023).

på bakgrunn av nasjonal opprinnelse kom på spissen, er det kun én som gjaldt privat sektor.¹²⁷ Dette kan tyde på at private arbeidsgivere er mer tilbakeholdne med å ta stilling til problemstillingen. En potensiell årsak til dette kan være at private aktører ikke er klar over hvor grensen for lovlig forskjellsbehandling i slike tilfeller går, og at de av den grunn heller velger å være tilbakeholdne for å unngå en senere tvist. Det kan også være at private aktører er mindre bevisst på sikkerhetssituasjonen vi står i og mulige risikoer i ansettelsesprosessen, da de ikke opplever det som like sentralt å ivareta hensynet til rikets sikkerhet.

Selv om hensynet til rikets sikkerhet er mest fremtredende i offentlig sektor, er det i tiden vi er inne i nå viktig at det rettes et større søkelys mot temaet også i privat sektor. Særlig nå som stadig flere bransjer blir privatisert, er det avgjørende at det stilles sikkerhetsmessige krav også her. Bedrifter i privat sektor står fritt til å foreta bakgrunnssjekk av potensielle ansatte dersom de ønsker det, men det oppstilles ikke et krav om det. Et ytterligere problem med å foreta bakgrunnssjekk før ansettelse er at det i større grad vil kunne være i strid med GDPR-regelverket. Man har altså mindre spillerom til å foreta kontroll av personer før ansettelse enn man har i offentlig sektor.

Uavhengig av sektor og bransje er det klart at arbeidsgivere står i en utfordrende situasjon med den sikkerhetstilstand vi har i dag. Arbeidsgiver stilles overfor vanskelige avveininger av å unngå forskjellsbehandling og ta de forholdsregler som er nødvendige. Sikkerhetsloven gjelder kun et fåtall virksomheter og stillinger, og det er lite sektorlovgivning som gir føringer. De aller fleste virksomheter har derfor lite å støtte seg på når de skal foreta vurderinger av sikkerhetsmessig egnethet i ansettelsesprosessen, og står i stor grad på egne ben.

Dette kan også sees vet at PST, NSM, Politiet og Næringslivets sikkerhetsråd veileder «Sikkerhet ved ansettelsesforhold- før, under og ved avvikling» ikke er oppdatert siden 2017.¹²⁸ Det er vesentlig som har skjedd med den sikkerhetspolitiske situasjonen siden den tid, og det fremstår derfor som problematisk at det ikke er gjort mer for å holde veilederen

¹²⁷ Se DIN-2022-531 hvor det ikke var lovlig etter ldl. § 9 å ikke innkalle en russisk statsborger til intervju til en arkitektstilling.

¹²⁸ PST, NSM, Politiet og Næringslivets sikkerhetsråd, «Sikkerhet ved ansettelsesforhold- før, under og ved avvikling», 2017, https://www.nsr-org.no/uploads/documents/Publikasjoner/sikkerhet_ved_ansettelsesforhold_2017_utskrift.pdf (lest 02.11.2023)

oppdatert opp mot den situasjonen vi står overfor. Særlig når man nå ser flere tilfeller hvor etterretningsvirksomhet og spionasje har blitt avdekket de siste årene, fremstår det sentralt at bedrifter blir gjort oppmerksomme på de sikkerhetstrusler som man møter i arbeidslivet.

Ut ifra avhandlingens hoveddel kan det utledes at adgangen til å kartlegge og bruke informasjon om landtilhørighet er større enn mange arbeidsgivere kanskje tror, også i privat sektor. Det sentrale er om vilkårene for lovlig forskjellsbehandling i ldl. § 9 er oppfylt. Særlig i bransjer som er utsatt må det antas at arbeidsgiver har et ikke ubetydelig handlingsrom til å kartlegge tilknytning til høyrisikoland, uten å komme i konflikt med diskrimineringsreglene.¹²⁹ PST, NSM og E-tjeneste har trukket frem petroleumssektoren, teknologiselskaper, kraftbransjen og maritim sektor som særlig utsatte bransjer.¹³⁰ Det må derfor legges til grunn at arbeidsgivere i disse bransjene vil kunne gå lenger i å innhente og vektlegge opplysninger om en persons landtilhørighet i ansettelsesprosessen, uten at det vil stride mot diskrimineringsregelverket i norsk lovgivning.

Ikke enhver forskjellsbehandling av personer fra høyrisikoland vil imidlertid være lovlig. Bedriftene må vise at de har foretatt en konkret vurdering av den aktuelle kandidaten, alle forhold tatt i betraktning. Dersom de med bakgrunn fra høyrisikoland kategorisk blir utelukket fra å få jobber basert på at de har en uønsket landtilknytning vil det praktisk talt være umulig å komme inn på arbeidsmarkedet. Vurderingen av om forskjellsbehandlingen er lovlig må basere seg på det konkrete risikobildet, og bedriftens sikkerhetstilstand.¹³¹ Jo mer tilspisset og usikker verden blir, jo mer må tillates fra bedriftenes side når det kommer til å ta sikkerhetsmessige forholdsregler.

Samtidig er det ikke enkelt for arbeidsgivere å foreta disse vurderingene og avveiningene selv. Å skulle ta stilling til om det er forenelig med dagens trusselbilde å ikke ansette en velkvalifisert person fra et høyrisikoland til en stilling, uten å ha noen grunn til å mistenke at vedkommende ikke er sikkerhetsmessig egnet, fremstår som en utfordring. Når arbeidsgiver da i tillegg har lite å støtte seg på, annet enn vurderingsmomentene i likestillings- og diskrimineringsloven § 9, står man overfor en situasjon hvor man risikerer at arbeidsgivere

¹²⁹ Christel Søreide og Ellen Røyneberg, «Sikkerhetssituasjonen stiller arbeidsgivere overfor vanskelige valg», *Dagens Næringsliv*, 5. februar 2023 <https://www.dn.no/innlegg/ukraina/jus/arbeidsliv/sikkerhetssituasjonen-stiller-arbeidsgivere-overfor-vanskelige-valg/2-1-1398529> (lest 02.11.2023).

¹³⁰ Ibidem.

¹³¹ Ibidem.

heller velger å frstå fra å ta stilling til problemet. Dette er alvorlig, all den tid vår nye sikkerhetssituasjon tilsier at sikkerhetsmessig egnethet er noe flere arbeidsgivere burde ta stilling til.

Krav til sikkerhetsmessig egnethet i tilknytning til landtilhørighet er frem til nå et ukjent landskap, da særlig i privat sektor. For at arbeidsgivere skal kunne ta veloverveide og forsvarlige valg i ansettelsesprosessen bør myndighetene komme på banen. Bedrifter trenger klare retningslinjer å forholde seg til når de skal vurdere å ansette personer med tilknytning til høyrisikoland. Dette vil være sentralt for å unngå at nasjonale interesser blir berørt.

Det er ikke nødvendigvis en lovgiveroppgave å utlede retningslinjer for hvor grensen for lovlig forskjellsbehandling i ansettelsesprosessen går i det konkrete tilfellet. Prosessen med å utarbeide lover og regler tar tid, og i den situasjonen vi står overfor vil det være behov for en rask avklaring på hvilke grep arbeidsgivere kan foreta seg. Det er videre slik at de lovene vi allerede har i utgangspunktet er tilstrekkelig vidtfavnende til å gi arbeidsgiver det handlingsrommet man trenger. Det arbeidsgivere trenger er dermed føringer og veiledning på hvordan lovverket skal forstås.

Ettersom verden blir stadig mer tilspisset, vil det sannsynligvis dukke opp flere saker hvor arbeidsgivere har valgt bort søkere fra høyrisikoland til fordel for andre kandidater. Som følge av dette vil man trolig se mer praksis om temaet i tiden fremover. Frem til nå har det stort sett vært Diskrimineringsnemnda som har tatt stilling til utfordringen, også de i beskjeden grad. Det vil derfor være viktig at de ulike rettsinstansene kan bidra til en større forståelse av og avklaring på likestillings- og diskrimineringslovens rekkevidde.

Sikkerhetsmyndighetene har også en viktig rolle i veiledning av bedrifter. Når veilederen for sikkerhet under ansettelsesforhold ikke er blitt oppdatert siden 2017, kan det tyde på at de eskalerende sikkerhetsutfordringene ikke har blitt tatt så alvorlig som de burde. I sin ferske rapport «nasjonalt digitalt risikobilde» fra 20. oktober 2023, konkluderer NSM med at forholdet mellom vestlige land og Russland og Kina går mot en stadig forverring, og at det i den situasjonen vi er i nå er viktigere enn noen gang at alle som beskytter virksomheter mot spionasje, sabotasje, terror og sammensatte trusler spiller hverandre gode.¹³² I dette ligger det

¹³² NSM, «Nasjonalt digitalt risikobilde 2023», 20. oktober 2023, <https://nsm.no/getfile.php/1313382-1697777843/NSM/Filer/Dokumenter/Rapporter/Nasjonalt%20digitalt%20risikobilde%202023.pdf> (lest 05.11.2023), s. 14.

også at de som har ansvar for sikkerheten i ulike sektorer sørger for å gi tilstrekkelig veiledning til bedrifter på hvordan dagens sikkerhetssituasjon bør håndteres.

Både NSM, PST og Næringslivets sikkerhetsråd er sentrale aktører når det kommer til sikkerhet. Med oppdaterte veiledere vil det være lettere for bedrifter å treffe sikkerhetsmessige beslutninger, da de vil ha noe konkret å støtte seg på for den avgjørelse som blir tatt. Det vil også kunne bidra til mer bevissthet rundt sikkerhetsmessige utfordringer i arbeidslivet.

Ettersom sikkerhetssituasjonen i Norge og trusselbildet vi står overfor er under konstant utvikling, er det et område hvor rettstilstanden vil være svært dynamisk. Det hviler et stort ansvar på bedrifter for å holde seg oppdaterte på den til enhver tid gjeldende sikkerhetssituasjon, og ta beslutninger deretter. Forhåpentligvis vil man med tiden få en større avklaring på hvilke tiltak arbeidsgivere kan foreta seg, enn man har i dag.

Bedriftene i både offentlig og privat sektor har som nevnt et stort handlingsrom når det kommer til forskjellsbehandling på bakgrunn av sikkerhetsmessige hensyn, men mange er ikke klar over hvor grensen går. Særlig i utsatte bransjer kan arbeidsgivere gå langt i å sette sikkerheten først. Det sentrale er at beslutningen fremstår veloverveid, og at man enten støtter seg på vurderingsmomentene i ldl. § 9, reglene i sikkerhetsloven eller de særlige reglene i utvalgte sektorer. Spørsmålet om hvor grensen for lovlig forskjellsbehandling i arbeidslivet begrunnet i sikkerhetsmessige hensyn går har imidlertid ikke et svar med to streker under, og det blir spennende å hvordan rettstilstanden vil utvikle seg i tiden fremover. Det eneste som er sikkert er at dagens situasjon gjør at bedrifter for alvor bør ta stilling til problemstillingen.

Litteraturliste

Norske lover

Lov 17. mai 1814 Kongeriket Norges Grunnlov (Grunnloven)

Lov 2. oktober 1967 nr. 10 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)

Lov 21. mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettighetsloven)

Lov 17. juni 2005 nr. 62 om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven)

Lov 15. mai 2008 nr. 35 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven)

Lov 6. juni 2017 nr. 50 om Likestillings- og diskrimineringsombudet og Diskrimineringsnemnda (diskrimineringsombudsloven)

Lov 16. juni 2017 nr. 51 om likestilling og forbud mot diskriminering (likestillings- og diskrimineringsloven)

Lov 16. juni 2017 nr. 67 om statens ansatte mv. (statsansatteloven)

Lov 1. juni 2018 nr. 24 om nasjonal sikkerhet (sikkerhetsloven)

Lov 14. juni 2018 nr. 38 om behandling av personopplysninger (personopplysningsloven)

Opphevede lover

Lov 21. juni 2013 nr. 58 om forbud mot diskriminering på grunn av seksuell orientering, kjønnsidentitet og kjønnsuttrykk (diskrimineringsloven om seksuell orientering)

Lov 21. juni 2013 nr. 59 om likestilling mellom kjønnene (likestillingsloven)

Lov 21. juni 2013 nr. 60 om forbud mot diskriminering på grunn av etnisitet, religion og livssyn (diskrimineringsloven om etnisitet)

Lov 21. juni 2013 nr. 61 om forbud mot diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne (diskriminerings- og tilgjengelighetsloven)

Norske forskrifter

Forskrift 15. desember 2006 nr. 1456 til forvaltningsloven

Forskrift 1. mars 2011 nr. 214 om forebygging av anslag mot sikkerheten i luftfarten mv.

Forskrift 7. desember 2012 nr. 1157 om sikkerhet og beredskap i kraftforsyningen

Forskrift 20. desember 2018 nr. 2053 om virksomheters arbeid med forebyggende sikkerhet

Forskrift 20. september 2019 nr. 1097 om behandling av opplysninger i politiet og påtalemyndighetene

Norske lovforarbeider

Norges offentlige utredninger

NOU 2009: 14 Et helhetlig diskrimineringsvern

NOU 2016:19 Samhandling for sikkerhet

Proposisjoner

Ot.prp.nr. 38 (1915) om utfærdigelse av en lov om offentlige tjenestemænd

Ot.prp.nr. 33 (2004-2005) om lov forbud mot diskriminering på grunn av etnisitet, religion mv.

Ot.prp.nr. 75 (2006-2007) Om lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her

Prop. 80 L (2016-2017) Lov om Likestillings- og diskrimineringsombudet og Diskrimineringsnemnda

Prop. 81 L (2016-2017) Lov om likestilling og forbud mot diskriminering

Prop. 94 L (2016-2017) Lov om statens ansatte mv.

Prop.153 L (2016-2017) Lov om nasjonal sikkerhet

Prop.51 L (2019-2020) Endringer i luftfartsloven (akkreditering)

Rettspraksis

Høyesterett

Rt. 1995 s. 54

Rt. 2001 s. 418

Rt. 2001 s. 1444

Rt. 2008 s. 688

Rt. 2011 s. 841

Rt. 2012 s. 424

Rt. 2014 s. 402

HR-2016-2017-A

HR-2022-350-A

Tingretten

TOSL-2022-156431

Praksis fra Diskrimineringsnemnda

Diskrimineringsnemndas uttalelser av 05.08.2018 i sak 6-2018

Diskrimineringsnemnda sak 2019/191 DIN-2019-191

Diskrimineringsnemnda sak 2020/100 DIN-2020-100

Diskrimineringsnemnda sak 2020/490 DIN-2020-490

Diskrimineringsnemnda sak 2022/258 DIN-2022-258

Diskrimineringsnemnda sak 2022/531 DIN-2022-531

Diskrimineringsnemnda sak 2022/555 DIN-2022-555 (tidligere sak 2022/309)

Diskrimineringsnemnda sak 2022/782 DIN-2022-782 (tidligere sak 21/771)

Diskrimineringsnemnda sak 2022/1093 DIN-2022-1093

Diskrimineringsnemnda sak 2022/1399 DIN-2022-1399

Praksis fra Likestillings- og diskrimineringsombudet

Likestillings- og diskrimineringsombudets uttalelse av 1. oktober 2014, sak 14/187

Internasjonale rettskilder

Konvensjoner

Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, Roma, 4. November 1950 (Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen)

International convention on the elimination of all forms of racial discrimination, 21. December 1965 (rasediskrimineringskonvensjonen)

EU-rettsakter

Europarådets direktiv 2000/43/EF av 29. juni 2000 om gjennomføring av prinsippet om likebehandling av alle uavhengig av rase eller etnisk opprinnelse, OJ L 180, 19.07.2000 p. 22-26

Europarådets direktiv 2000/78/EF av 27. november 2000 om generelle rammebestemmelser for likebehandling i arbeidslivet, OJ L 303, 02.12.2000 P. 16 -22

Kommisjonens gjennomføringsforordning 2015/1998 av 5. november 2015 om fastsettelse av detaljerte tiltak for gjennomføring av de felles grunnleggende standardene for luftfartssikkerhet, OJ L 299, 14.11.2015, p. 1–142

Europaparlamentets og rådets forordning 2016/679 av 27. april 2016 om beskyttelse av fysiske personer i forbindelse med behandling av personopplysninger og om fri utveksling av sånne opplysninger og om oppheve av direktiv 95/46/EF, OJ L 119, 4.5.2016, p. 1–88

Internasjonale rettsavgjørelser

EU-domstolen

Dom av 14. mars 2017 [GC], *Bouagnaoui and ADDH*, C-188/15, ECLI:EU:C:2017:204

Dom av 25. oktober 2018 [G9], *Roche Lietuva*, C-413/17, ECLI:EU:C:2018:865

Den europeiske menneskerettighetsdomstolen

Klass and others v. Germany [P], ECHR:1978:0906JUD000502971

Litteratur

Eckhoff, Torstein, *Rettskildelære*, 3. utg., Tano Oslo, 1993

Fougner, Jan, «Arbeidsgivers frie skjønn, arbeidsgivers styringsrett og domstolkontroll», arbeidsrett 2018/1, Årgang 15, side 37-60

Hovedtariffavtalen 1.5.2022 til 30.4.2024 mellom KS og HHV, LO Kommune, Unio, YS-K og Akademikerne

Juridiske artikler og lovkommentarer

Bakke, Anders, «Refleksjoner over sikkerhetsklarering som virkemiddel», Lov og Rett, 2019/2, s. 82-93

Ballangrud, Anne Jorun Bolken og Søbstad, Margrethe, *Ajourført lovkommentar: likestillings- og diskrimineringsloven*, juridika.no

Borgerud, Ingeborg Moen og Løwenborg, Agathe, *Ajourført lovkommentar: statsansatteloven*, juridika.no

Vikanes, Severin, *Karnov Lovkommentar: sikkerhetsloven*, lovkommentar 1 til § 8-7 første ledd, lovdata.no

Rapporter og statistikker

Etterretningstjenesten, «Fokus 2023- etterretningstjenesten vurdering av aktuelle sikkerhetsutfordringer», 20. februar 2023, s. 7-71, DOI:

https://www.etterretningstjenesten.no/publikasjoner/fokus/fokus-norsk/Fokus2023%20-%20NO%20-%20Weboppslag%20v3.pdf/_attachment/inline/c1a9a458-aa1d-4bf6-a558-

[9cec57acde8f:9b2050d897a2b2db1bddc8e505db7b666e608b98/Fokus2023%20-%20NO%20-%20Weboppslag%20v3.pdf](https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/fokus2023/9cec57acde8f:9b2050d897a2b2db1bddc8e505db7b666e608b98/Fokus2023%20-%20NO%20-%20Weboppslag%20v3.pdf)

European court of Human Rights, «Analysis of statistics 2022», januar 2023, DOI:

https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/stats_analysis_2022_eng

European court of Human Rights, «National security and European case-law», 2013, DOI:

<https://rm.coe.int/168067d214>

Likestillings- og diskrimineringsombudet, «diskrimineringsretten 2022», rapport, LDO 2023,

DOI: [https://www.ldo.no/globalassets/ldo_2019/bilder-til-nye-](https://www.ldo.no/globalassets/ldo_2019/bilder-til-nye-nettsider/rapporter/ldo_diskrimineringsrettsrapporten_2022_elektronisk_utgave.pdf)

[nettsider/rapporter/ldo_diskrimineringsrettsrapporten_2022_elektronisk_utgave.pdf](https://www.ldo.no/globalassets/ldo_2019/bilder-til-nye-nettsider/rapporter/ldo_diskrimineringsrettsrapporten_2022_elektronisk_utgave.pdf)

NSM, «Nasjonalt digital risikobilde 2023», 20.10.2023, DOI:

[https://nsm.no/getfile.php/1313382-](https://nsm.no/getfile.php/1313382-1697777843/NSM/Filer/Dokumenter/Rapporter/Nasjonalt%20digitalt%20risikobilde%202023.pdf)

[1697777843/NSM/Filer/Dokumenter/Rapporter/Nasjonalt%20digitalt%20risikobilde%202023.pdf](https://nsm.no/getfile.php/1313382-1697777843/NSM/Filer/Dokumenter/Rapporter/Nasjonalt%20digitalt%20risikobilde%202023.pdf)

NSM, «Risiko 2023- økt uforutsigbarhet krever høyere beredskap», 13.02.2023, DOI:

[https://nsm.no/getfile.php/1312547-](https://nsm.no/getfile.php/1312547-1676548301/NSM/Filer/Dokumenter/Rapporter/Risiko%202023%20-%20Nasjonal%20sikkerhetsmyndighet.pdf)

[1676548301/NSM/Filer/Dokumenter/Rapporter/Risiko%202023%20-%20Nasjonal%20sikkerhetsmyndighet.pdf](https://nsm.no/getfile.php/1312547-1676548301/NSM/Filer/Dokumenter/Rapporter/Risiko%202023%20-%20Nasjonal%20sikkerhetsmyndighet.pdf)

NSM, «Sikkerhetsfaglige råd- et motstandsdyktig Norge», 09.05.2023, DOI:

[https://nsm.no/getfile.php/1312994-](https://nsm.no/getfile.php/1312994-1683615611/NSM/Filer/Dokumenter/Rapporter/Sikkerhetsfaglig%20r%C3%A5d%20-%20Et%20motstandsdyktig%20Norge.pdf)

[1683615611/NSM/Filer/Dokumenter/Rapporter/Sikkerhetsfaglig%20r%C3%A5d%20-%20Et%20motstandsdyktig%20Norge.pdf](https://nsm.no/getfile.php/1312994-1683615611/NSM/Filer/Dokumenter/Rapporter/Sikkerhetsfaglig%20r%C3%A5d%20-%20Et%20motstandsdyktig%20Norge.pdf)

Internettkilder

Anniken Huitfeldt, «Norsk energi sin rolle i dagens geopolitiske situasjon», 20. juli 2023,

DOI: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/norsk-energi-sin-rolle-i-dagens-geopolitiske-situasjon/id2990023/>

Arbeidsretten, «Organisasjon», DOI: <https://www.arbeidsretten.no/organisasjonen>

Christel Søreide og Ellen Røyneberg, «Sikkerhetssituasjonen stiller arbeidsgivere overfor vanskelige valg», *Dagens Næringsliv*, 5. februar 2023, DOI:

<https://www.dn.no/innlegg/ukraina/jus/arbeidsliv/sikkerhetssituasjonen-stiller-arbeidsgivere-overfor-vanskelige-valg/2-1-1398529>

Council of Europe, “The margin of appreciation”, DOI:

https://www.coe.int/t/dghl/cooperation/lisbonnetwork/themis/echr/paper2_en.asp

Diskrimineringsnemnda, «Diskriminering», DOI:

<https://diskrimineringsnemnda.no/klagegrunnlag/diskriminering>

Diskrimineringsnemnda, «Klagesak 23/522», DOI:

<https://www.diskrimineringsnemnda.no/showcase/2023000552>

Diskrimineringsnemnda, «Klagesak 23/535», DOI:

<https://www.diskrimineringsnemnda.no/showcase/2023000535>

Diskrimineringsnemnda, «Saksgangen i diskrimineringsaker», DOI:

<https://www.diskrimineringsnemnda.no/saksgangen>

Diskrimineringsnemnda, «Søk i klagesaker», DOI:

<https://www.diskrimineringsnemnda.no/klagesaker-og-statistikk>

Diskrimineringsnemnda, «Verksemnda til Diskrimineringsnemnda», DOI:

<https://www.diskrimineringsnemnda.no/diskrimineringsnemndas-virksomhet>

Distriksenergi, «Strengere krav til bakgrunnsjekk av nye ansatte og underleverandører», 16.

september 2019, DOI: <https://www.distriksenergi.no/annet/strengere-krav-til-bakgrunnsjekk-av-nye-ansatte-og-underleverandorer/>

Energifakta Norge, «Eierskap i kraftsektoren», 01.11.2023, DOI:

<https://energifaktanorge.no/om-energisektoren/eierskap-i-kraftsektoren/>

Flaaten mfl., «salget av Bergen Engines», metoderapport Skup 2021, DOI:

<https://www.skup.no/sites/default/files/metoderapport/2022-04/bergens-tidende-salget-av-bergen-engines.pdf>

Louise Eberhard-Gran mfl., «NVE: Droner observer ved norske kraftinstallasjoner», *VG*, 28. september 2022, DOI: <https://www.vg.no/nyheter/i/696wx8/nve-droner-observert-ved-norske-kraftinstallasjoner>

Norgeshistorie, «Atlanterhavspakten», 8. mars 2019, DOI: <https://www.norgeshistorie.no/kilder/velferdsstat-og-vestvending/K1802-atlanterhavspakten.html>

NVE, «Foreløpig tilleggsveileder til kraftberedskapsforskriften», 2018, DOI: <https://www.nve.no/media/7598/forel%C3%B8pig-tilleggsveileder-kraftberedskapsforskriften.pdf>

NVE, «Kraftforsyningens beredskapsorganisasjon (KBO)», 10. juni 2013, DOI: <https://www.nve.no/energi/tilsyn/kraftforsyningsberedskap-og-kbo/organisering-av-kraftforsyningsberedskap/kraftforsyningens-beredskapsorganisasjon-kbo/>

PST, NSM, Politiet og Næringslivets sikkerhetsråd, «Sikkerhet ved ansettelsesforhold- før, under og ved avvikling», 2017, DOI: https://www.nsr.org.no/uploads/documents/Publikasjoner/sikkerhet_ved_ansettelsesforhold_2017_utskrift.pdf

Regjeringen, «Avinor AS», DOI: <https://www.regjeringen.no/no/dep/sd/org/tilknyttede-virksomheter/avinor-as/id443417/>

Regjeringen, «Sikkerhetspolitikk», DOI: <https://www.regjeringen.no/no/tema/utenrikssaker/sikkerhetspolitikk/id1111/>

Torgeir Strandberg mfl., «Mann (37) mistenkt for å være russisk spion arrestert i Tromsø», *Aftenposten*, 25. oktober 2022, DOI: <https://www.aftenposten.no/norge/i/dwwVGq/mann-37-mistenkt-for-aa-vaere-russisk-spion-arrestert-i-tromsoe>

Tormod Strand mfl., «Dette er fire av de aktive agentene i Norge», *NRK*, 14. april 2023, DOI: https://www.nrk.no/tromsogfinnmark/diplomater-sendes-tilbake-til-russland_-dette-er-fire-aktive-russiske-agenter-i-norge-1.16372338

Tormod Strand, «Norske «Håkon» måtte oppgi drømmen om å fly jagerfly fordi mor er russisk», *NRK*, 22. mars 2022, DOI: <https://www.nrk.no/norge/matte-oppgi-drommen-om-a-fly-jagerfly-fordi-mor-er-russisk-1.15895024>

Vibeke Strand og Ingunn Ikdahl, «diskrimingeringsgrunnlag», *SNL*, 2. juli 2019, DOI:
<https://snl.no/diskrimineringsgrunnlag>