

Datum: 2024-03-05

Vad är säkerhetskänslig verksamhet?

I denna promemoria utforskas vad som ska anses utgöra verksamhet av betydelse för Sveriges säkerhet enligt säkerhetsskyddslagen. Promemorian innefattar en sammanställning av förarbetsuttalanden, vissa tillhörande förtydliganden och ett antal ställningstaganden.

Sammanfattning

- För att en verksamhet i kategorin nationellt samhällsviktig verksamhet ska anses vara av betydelse för Sveriges säkerhet behöver skadorna vid en antagonistisk handling kunna medföra skadekonsekvenser på nationell nivå. Nationella skadekonsekvenser kan exempelvis vara störningar i eller bortfall av leveranser, tjänster och funktioner som är nödvändiga för samhällets funktionalitet ur ett nationellt perspektiv. För att en verksamhet ska betraktas som säkerhetskänslig ska det finnas ett orsakssamband mellan en antagonistisk handling och den skada för Sveriges säkerhet som angreppet kan innebära. Denna bedömning behöver ha sin grund i fakta eller underbyggda antaganden. Motsvarande principer för skadekonsekvensbedömning bör vid behov nyttjas i förhållande till verksamheter i andra kategorier.
- Det faktum att en verksamhet utgör en del av totalförsvaret innebär inte att verksamheten per automatik är av betydelse för Sveriges säkerhet. En verksamhets betydelse för totalförsvaret indikerar däremot att det kan finnas anledning för verksamhetsutövaren att analysera om verksamheten till någon del är av betydelse för Sveriges säkerhet. Utgångspunkten för bedömningen bör vara vilka nationella skadekonsekvenser som kan uppstå vid ett angrepp. Noteras bör dock att en verksamhet av betydelse för totalförsvaret kan vara säkerhetskänslig redan på den grunden att verksamhetsutövaren hanterar säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter, se vidare i avsnittet *Verksamheter som hanterar säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter* nedan.
- Säkerhetsskyddslagen gäller oavsett vilket beredskapsläge Sverige befinner sig i. Däremot kan en verksamhet ha olika funktioner och syfte beroende på vilket beredskapsläge Sverige befinner sig i. En verksamhet vars funktion endast är av betydelse för Sveriges säkerhet i ett givet beredskapsläge ska betraktas som säkerhetskänslig även när andra beredskapslägen råder. Huvudregeln är att verksamhetsutövaren behöver vidta de åtgärder som krävs för att säkerställa att verksamheten kan bedrivas på det sätt som krävs, när det krävs.

Den tillhörande bilagan, *Bilaga 1 – Verksamhet av betydelse för Sveriges säkerhet*, förtydligar vissa omständigheter som medför att en verksamhetsutövare **bedriver** säkerhetskänslig verksamhet. Vidare redogörs för ett antal indikatorer för när en verksamhetsutövare **kan tänkas bedriva** säkerhetskänslig verksamhet och det finns anledning att analysera om så är fallet.

Datum: 2024-03-05

Nedan redogörs för omständigheter som visar på att en verksamhetsutövare *bedriver* säkerhetskänslig verksamhet:

- Verksamhetsutövaren hanterar säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter.
- Verksamhetsutövaren omfattas av ett internationellt åtagande om säkerhetsskydd.
- Verksamhetsutövaren förfogar över signalskyddsmaterial, signalskyddsnycklar eller innehar signalskyddsbefattningar.

Nedan redogörs för när verksamhetsutövaren *kan tänkas bedriva* säkerhetskänslig verksamhet

- Verksamhetsutövaren ingår i totalförsvaret.
- Verksamhetsutövaren bedriver samhällsviktig verksamhet.
- Verksamhetsutövaren är en beredskapsmyndighet eller en sektorsansvarig myndighet.
- Verksamhetsutövaren har en roll i en samhällsfunktion som är viktig för Sverige.
- Verksamhetsutövaren är en statlig myndighet som beslutar om placering i säkerhetsklass.
- Verksamhetsutövaren har flera uppdrag som omfattas av krav på säkerhetsskyddsavtal.
- Verksamhetsutövaren har fått beslut om skyddsobjekt.

Datum: 2024-03-05

Innehåll

1.	Bakgrund	1
2.	Uttrycket Sveriges säkerhet och dess innebörd	1
2.1.	Sveriges yttre säkerhet	2
2.2.	Sveriges inre säkerhet	2
2.3.	Nationellt samhällsviktig verksamhet	3
2.4.	Verksamhet av betydelse för Sveriges ekonomi	3
2.5.	Verksamhet som kan generera skada på annan säkerhetskänslig verksamhet	3
2.6.	Verksamheter som hanterar säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter	4
2.7.	Verksamheter som av andra skäl bedriver säkerhetskänslig verksamhet	4
3.	Skadekonsekvenser på nationell nivå	5
3.1.	Orsakssamband mellan en antagonistisk handling och skada för Sveriges säkerhet	6
3.2.	Verksamheter med en roll i totalförsvaret ska inte automatiskt anses bedriva säkerhetskänslig verksamhet	6
3.3.	Verksamhetsutövaren behöver beakta samtliga beredskapslägen	7
	Bilaga 1 – Vad är säkerhetskänslig verksamhet?	8

1. Bakgrund

Säkerhetsskyddslagen (2018:585) gäller för den som till någon del bedriver verksamhet av betydelse för Sveriges säkerhet eller som omfattas av ett för Sverige förpliktigande internationellt åtagande om säkerhetsskydd (säkerhetskänslig verksamhet).¹ Vad som är verksamhet av betydelse för Sveriges säkerhet definieras dock inte närmare i lagen.²

Det är i många fall utmanande för en verksamhetsutövare att bedöma huruvida denne till någon del bedriver verksamhet av betydelse för Sveriges säkerhet. Detta har exempelvis visat sig i Säkerhetspolisens tillsyns- och samrådsverksamhet, slutsatserna från regeringsuppdraget om kompetensförsörjning inom säkerhetsskyddsområdet³ och i dialoger med de andra tillsynsmyndigheterna inom ramen för arbetet med denna promemoria. Syftet med promemorian är att utgöra ett stöd för verksamhetsutövare att bedöma om de till någon del bedriver verksamhet av betydelse för Sveriges säkerhet.

2. Uttrycket Sveriges säkerhet och dess innebörd

I den tidigare säkerhetsskyddslagen (1996:627) användes det med Sveriges säkerhet snarlika begreppet rikets säkerhet. Rikets säkerhet kan sägas avse såväl den yttre som den inre säkerheten.⁴ Av förarbetena till den nu gällande säkerhetsskyddslagen framgår att uttrycket kan sammanfattas som skyddet för Sveriges oberoende – i betydelsen självständighet och suveränitet – och bestånd. Det innefattar en rätt till okränkta landsgränser, ett bevarande av det svenska självstyret, det demokratiska statsskicket och nationens grundläggande funktionalitet.⁵ Endast sådana verksamheter som har ett kvalificerat skyddsbehov ska omfattas av säkerhetsskyddslagen.⁶

Uttrycket Sveriges säkerhet förekommer även i annan lagstiftning, exempelvis i lagen (2022:482) om elektronisk kommunikation och i 19 kap. brottsbalken. I lagen om elektronisk kommunikation anges som skäl för beviljande av tillstånd till radioanvändning att det kan antas att användningen inte kommer att orsaka skada för Sveriges säkerhet. Uttrycket ska enligt lagens förarbeten ges samma innebörd som i säkerhetsskyddslagen.⁷ I 19 kap. brottsbalken regleras ett antal brott mot Sveriges säkerhet. Regeringen anförde i samband med införandet av den nya säkerhetsskyddslagen att de slutsatser som drogs om uttrycket Sveriges säkerhet i samband med översynen av den straffrättsliga regleringen som rör skydd mot främmande makts underrättelseverksamhet fortfarande är giltiga.⁸

I förarbetena till säkerhetsskyddslagen nämns att utgångspunkten för bedömningen av om en verksamhet är av betydelse för Sveriges säkerhet bör vara uppdelningen i Sveriges yttre och inre säkerhet. Även samhällsviktig verksamhet kan enligt förarbetsuttalandena bedömas röra Sveriges säkerhet. Avgörande för om sådan verksamhet är av betydelse för Sveriges säkerhet bör vara om en antagonistisk handling skulle kunna medföra skadekonsekvenser på nationell nivå. Även så kallade skadegenererande verksamheter och verksamheter där en antagonistisk handling kan medföra direkt eller indirekt påverkan på Sveriges ekonomi och betalningsförmåga på sådant sätt att Sverige inte fortsatt kan upprätthålla en nationell suveränitet kan anses gälla Sveriges säkerhet. Andra skäl till att en verksamhet kan vara av betydelse för Sveriges säkerhet är om det i verksamheten hanteras säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter eller stora mängder information som av andra skäl kan betraktas som säkerhetskänslig. I vissa fall kan även en leverantör genom sitt samlade uppdrag ha

¹ 1 kap. 1 § säkerhetsskyddslagen.

² Se vidare prop. 2017/18:89 sid. 42.

³ Ju2018/05292 [delvis], Ju2021/02005

⁴ Prop. 1995/96:129 sid. 22.

⁵ Prop. 2013/14:51 sid. 20. och prop. 2017/18:89 sid. 38.

⁶ Prop. 2017/18:89 sid. 39.

⁷ Prop. 2019/20:15 sid. 29.

⁸ Prop. 2017/18:89 sid. 41.

Datum: 2024-03-05

betydelse för Sveriges säkerhet.⁹ De kategorier som verksamhetsutövare ska specificera sin säkerhetskänsliga verksamhet utifrån, se 2 kap. 2 § Säkerhetspolisens föreskrifter om säkerhetsskydd (PMFS 2022:1), kan härledas till uttalandena i förarbetena. Kategorierna är Sveriges yttre säkerhet, Sveriges inre säkerhet, nationellt samhällsviktig verksamhet, verksamhet av betydelse för Sveriges ekonomi och verksamhet som kan generera skada på annan säkerhetskänslig verksamhet. Nedan utvecklas respektive kategori och de andra skäl som medför att en verksamhet är av betydelse för Sveriges säkerhet.

2.1. Sveriges yttre säkerhet

Sveriges yttre säkerhet avser förmågan att upprätthålla territoriell suveränitet och politisk självständighet. En viktig beståndsdel är den nationella förmågan att försvara Sveriges territorium, där Försvarsmakten har huvudansvaret. Uppgiften innebär att kunna försvara Sverige, upptäcka och avvisa kränkningar av svenskt territorium samt värna Sveriges suveräna rättigheter och nationella intressen inom Försvarsmaktens verksamhetsområde. Utöver Försvarsmakten finns andra verksamheter som är viktiga för det militära försvarets förmåga att utföra sitt uppdrag. Exempelvis verksamheter som bedriver forskning, utveckling eller produktion av försvarsmateriel.¹⁰

Sveriges totalförsvaret består av det samlade militära och civila försvaret, och ska dimensioneras för att kunna möta angrepp mot Sveriges säkerhet. Vid ett angrepp mot Sverige ska totalförsvaret bidra till försvarsanstängningar och försvara landet.¹¹

Internationella försvarssamarbeten bidrar till att höja det nationella försvarets förmåga och förmågan att agera tillsammans med andra och fylla ett viktigt säkerhetspolitiskt syfte. Samarbeten med stater, i närområdet eller med ett engagemang däri, är av särskilt stor betydelse eftersom de bidrar till stabiliteten i närområdet.¹²

I Sveriges yttre säkerhet ryms dessutom förmågan att förebygga och avvärja brott enligt framför allt spionerilagstiftningen i 19 kap. brottsbalken. Säkerhetspolisen har huvudansvaret för denna uppgift.¹³

2.2. Sveriges inre säkerhet

Sveriges inre säkerhet avser förmågan att upprätthålla och säkerställa Sveriges statsidé avseende funktion, handlingsfrihet och oberoende. Säkerhetsskyddet för Sveriges inre säkerhet handlar till stor del om att skydda särskilt kritiska anläggningar, funktioner och informationssystem för Sveriges demokratiska statsskick, rättsväsende eller brottsbekämpande förmåga.¹⁴

Det demokratiska statsskicket

Grundläggande fri- och rättigheter anses vara en förutsättning för det demokratiska statsskicket. Att systematiskt hindra medborgarna från att utnyttja sina demokratiska fri- och rättigheter hör därmed till hoten mot Sveriges inre säkerhet.¹⁵

Förmågan att upprätthålla det demokratiska statsskicket kan även begränsas eller förloras genom omstörtande och subversiv verksamhet riktad mot det folkvalda styret. Sådan verksamhet kan bedrivas såväl i syfte att underminera det politiska systemet som för att genomföra ett maktövertagande med illegala metoder. En angripare kan utgöras av både främmande makt och av inhemska grupperingar.¹⁶

⁹ Prop. 2017/18:89 sid. 44 f.

¹⁰ Prop. 2017/18:89 sid. 44.

¹¹ Försvarsmakten (2022). *Militärstrategisk doktrin* sid. 20.

¹² Försvarsmakten (2022). *Militärstrategisk doktrin* sid. 20.

¹³ Prop. 2017/18:89 sid. 44.

¹⁴ Prop. 2017/18:89 sid. 44.

¹⁵ Prop. 2017/18:89 sid. 38.

¹⁶ Prop. 1995/96:129 sid. 22.

Verksamheter som utgör en förutsättning för att människor ska kunna utnyttja sina demokratiska fri- och rättigheter kan vara av betydelse för det demokratiska statsskicket. Exempel på verksamhetsutövare som på olika sätt omfattas av det demokratiska statsskicket är Valmyndigheten och länsstyrelserna.

Rättsväsendet och den brottsbekämpande förmågan

Rättsväsendet bedriver verksamhet i syfte att förebygga och bekämpa brottslig verksamhet, utreda brott, verkställa påföljder samt ge stöd till brottsoffer. Detta omfattar de institutioner som ansvarar för rättssäkerhet och rättstrygghet i Sverige, det vill säga polis, åklagare, domstol och kriminalvård.¹⁷

Den brottsbekämpande förmågan utgörs av verksamheter som arbetar med brottsbekämpande verksamhet, d.v.s. allt arbete som sker för att förebygga, förhindra, utreda, avslöja eller lagföra brott.¹⁸

2.3. Nationellt samhällsviktig verksamhet

Även så kallad samhällsviktig verksamhet kan bedömas röra Sveriges säkerhet. Avgörande för om sådan verksamhet kan anses röra Sveriges säkerhet är om en antagonistisk handling kan medföra skadekonsekvenser på nationell nivå. Detta exempelvis i form av störningar i eller bortfall av leveranser, tjänster och funktioner som är nödvändiga för samhällets funktionalitet ur ett nationellt perspektiv.¹⁹

Verksamheter som både nationellt och internationellt definieras som samhällsviktiga finns ofta inom sektorerna energiförsörjning, livsmedelsförsörjning, elektroniska kommunikationer, vattenförsörjning, transporter och finansiella tjänster. Exempelvis har elförsörjning en särställning genom sin direkta och indirekta påverkan på samhällets funktion. Ett elavbrott skulle kunna få allvarliga skadekonsekvenser för en rad andra sektorer, såsom exempelvis elektroniska kommunikationer och centrala betalningssystem.²⁰ Vidare kan angrepp på trådlös digital infrastruktur påverka Sveriges säkerhet, genom exempelvis angrepp mot totalförsvarets verksamhet, industriella verksamheter, verksamhet för elektronisk kommunikation eller andra angrepp mot nätverks- eller informationssystem.²¹ I Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps *Lista med viktiga samhällsfunktioner* redogörs för de samhällsfunktioner som är nödvändiga för samhällets grundläggande behov, värden eller säkerhet.²²

2.4. Verksamhet av betydelse för Sveriges ekonomi

Verksamhet, mot vilken en antagonistisk handling kan medföra en uppenbar påverkan på Sveriges ekonomi och betalningsförmåga, på ett sådant sätt att Sverige inte kan upprätthålla sin nationella suveränitet, är av betydelse för Sveriges säkerhet.²³ Förmågan att hantera, administrera, granska och stödja den finansiella stabiliteten är en viktig del i att upprätthålla Sveriges ekonomi och betalningsförmåga.

2.5. Verksamhet som kan generera skada på annan säkerhetskänslig verksamhet

En skadegenererande verksamhet är en verksamhet som kan generera direkta eller uppenbart indirekta konsekvenser för Sveriges säkerhet med anledning av att dess anläggning utsätts för antagonistiska handlingar. Konsekvenserna kan uttryckas i att många människor förväntas dö eller

¹⁷ Regeringskansliet (2023). *Rättsväsendet*.

<https://www.regeringen.se/regeringens-politik/rattsvasendet/> (Hämtad 2023-09-22).

¹⁸ Integritetsskyddsmyndigheten (2023). *Brottsbekämpande verksamheter och personuppgiftsbehandling*.

<https://www.imy.se/verksamhet/dataskydd/dataskydd-pa-olika-omraden/brottsbekampning/> (Hämtad 2023-09-22).

¹⁹ Prop. 2017/18:89 sid. 44.

²⁰ Prop. 2017/18:89 sid. 44.

²¹ Prop. 2019/20:15 sid. 25.

²² Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2023). *Lista med viktiga samhällsfunktioner – Utgångspunkt för att stärka samhällets beredskap* sid. 4.

²³ Prop. 2017/18:89 sid. 45.

skadas vilket kan få påverkan på annan samhällsviktig verksamhet ur ett nationellt perspektiv.²⁴ Det behöver nödvändigtvis inte vara en anläggning som är skadegenererande utan det skulle exempelvis även kunna vara en transport av kärnavfall.

Skada som kan genereras på andra säkerhetskänsliga verksamheter kan bestå av att skada på liv och hälsa omöjliggör andra verksamheters möjlighet att bedriva sin verksamhet eller att skada genereras genom fysisk förstöring av andra säkerhetskänsliga verksamheters skyddsvärden.

Skadegenererande verksamhet är i många fall redan identifierade och klassificerade utifrån annan lagstiftning – till exempel farlig verksamhet enligt 2 kap. 4 § lagen (2003:778) om skydd mot olyckor – med den skillnaden att säkerhetsskyddslagstiftningen omfattar anläggningar eller annan typ av verksamhet som kan generera skadekonsekvenser på nationell nivå. Exempel på skadegenererande verksamheter kan vara kärntekniska verksamheter, större dammar och kemiska industrier.

2.6. Verksamheter som hanterar säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter

Verksamhet är av betydelse för Sveriges säkerhet om det i verksamheten hanteras säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter.²⁵ Med säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter avses uppgifter som rör säkerhetskänslig verksamhet och som därför omfattas av sekretess enligt offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) eller som skulle ha omfattats av sekretess enligt den lagen, om den hade varit tillämplig.²⁶

Säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter kan upprättas i den egna verksamheten men även tas emot från andra verksamhetsutövare. Det finns exempel på verksamhetsutövare som endast får och hanterar säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter som är upprättade av en annan verksamhetsutövare. Om hanteringen sker utan krav på säkerhetsskyddsavtal eller säkerhetsskyddsöverenskommelse, enligt 4 kap. 1 § säkerhetsskyddslagen respektive 7 kap. 11 § Säkerhetspolisens föreskrifter om säkerhetsskydd, innebär hanteringen i sig att verksamhetsutövaren bedriver säkerhetskänslig verksamhet och att säkerhetsskyddslagen blir tillämplig. Att hantera en säkerhetsskyddsklassificerad uppgift kan således innebära att en verksamhet bedriver säkerhetskänslig verksamhet och därmed omfattas av säkerhetsskyddsbestämmelserna och skyldigheterna som det medför. Exempel på detta kan vara uppgifter som en verksamhetsutövare tar del av inom ramen för samverkan i totalförsvaret eller uppgifter som förvaras i verksamhetsutövarens arkiv. Ett annat exempel kan vara en myndighet som i ett mål eller ärende tar emot en säkerhetsskyddsklassificerad handling som part önskar åberopa. Parten är inte skyldig att först ingå något säkerhetsskyddsavtal eller någon säkerhetsskyddsöverenskommelse med myndigheten. Detta eftersom förfarandet, att åberopa bevisning och liknande i mål och ärenden i syfte att kunna ta tillvara sin rätt, inte utgör ett sådant förfarande som omfattas av ovan nämnda bestämmelser.²⁷

2.7. Verksamheter som av andra skäl bedriver säkerhetskänslig verksamhet

I vissa fall kan även sammanställningar av öppna uppgifter från olika källor göra att de samlade uppgifterna kan anses utgöra säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter trots att de härrör från öppna källor. Det bör krävas en viss kritisk massa av uppgifter för att ansamlingen ska anses säkerhetsskyddsklassificerad. En bedömning behöver göras från fall till fall med anledning av bland annat vilken typ av uppgifter och verksamhet det rör sig om och vilken konsekvens det skulle kunna innebära om ansamlingen görs tillgänglig för utomstående. En större mängd personuppgifter kan

²⁴ Prop. 2017/18:89 sid. 44.

²⁵ Prop. 2017/18:89 sid. 45.

²⁶ 1 kap. 2 § säkerhetsskyddslagen.

²⁷ Prop. 2020/21:194 sid. 128.

utgöra en sådan ansamling uppgifter som medför att säkerhetsskyddslagens krav på informationssäkerhet ska tillämpas.²⁸

En leverantör till säkerhetskänslig verksamhet, som har ingått säkerhetsskyddsavtal med kunder som bedriver säkerhetskänslig verksamhet, anses i regel inte själv bedriva säkerhetskänslig verksamhet.²⁹ I vissa fall kan däremot en sådan leverantör genom sina samlade uppdrag anses bedriva säkerhetskänslig verksamhet, exempelvis om en leverantör tillhandahåller driftstjänster till flertal myndigheter.³⁰ Ett annat exempel är omfattande infrastrukturlösningar som utgör en vital del av samhällets nationella förmåga. Det bör vara frågan om ett mer varaktigt förhållande, där leverantörens tjänster utgör en beständig förutsättning för de övriga säkerhetskänsliga verksamhetsutövarnas förmåga att lösa sina respektive uppdrag. Om den skada för Sveriges säkerhet som en antagonistisk handling mot leverantörens verksamhet kan medföra är allvarligare än den skadebedömning som legat till grund för respektive säkerhetsskyddsavtal betyder det att säkerhetsskyddsavtalen inte omhändertar leverantörens behov av säkerhetsskydd. Därav följer att säkerhetsskyddslagen kan bli tillämplig på leverantören själv.

3. Skadekonsekvenser på nationell nivå

I förarbetsuttalandena till säkerhetsskyddslagen framgår att avgörande för om samhällsviktig verksamhet kan anses röra Sveriges säkerhet är om en antagonistisk handling kan medföra skadekonsekvenser på *nationell nivå*, exempelvis störningar i eller bortfall av leveranser, tjänster och funktioner som är nödvändiga för samhällets funktionalitet ur ett nationellt perspektiv.³¹ Med detta menas inte att en händelse behöver påverka hela Sveriges geografiska yta eller befolkning. För de andra kategorierna – Sveriges yttre säkerhet, Sveriges inre säkerhet, Sveriges ekonomi och verksamhet som kan generera skada på annan säkerhetskänslig verksamhet – framgår inte explicit av förarbetsuttalandena till säkerhetsskyddslagen att en antagonistisk handling nödvändigtvis behöver kunna medföra skadekonsekvenser på nationell nivå för att en verksamhet inom kategorierna ska anses vara av betydelse för Sveriges säkerhet. Att motsvarande bedömning är relevant även i förhållande till andra kategorier av verksamheter kan dock anses följa av hur uppgifter ska delas in i säkerhetsskyddsklass. I sådan klassificering görs ingen skillnad mellan typer av uppgifter, utan det är skadan som ett röjande av uppgiften kan medföra för Sveriges säkerhet som är ensamt avgörande. På motsvarande sätt tas i bedömningen av konsekvensnivå inte någon hänsyn till verksamhetskategori; det är endast konsekvenserna för Sveriges säkerhet som är avgörande.

Säkerhetsskyddslagen syftar till att ge ett skydd för landets allra viktigaste samhällsfunktioner.³² En samhällsfunktion kan vara en nationell förmåga eller funktion som Sverige är i behov av för att ingen skada ska uppstå för Sveriges säkerhet. En samhällsfunktion kan bestå av flertalet verksamheter som kan antas vara en del av samhällsfunktionen i stort. Det kan exempelvis vara en given tjänst, förmåga eller leverans som samhällsfunktionen är i behov av. Att en verksamhet utgör en del av en samhällsfunktion som är av betydelse för Sverige innebär dock inte per automatik att verksamheten är säkerhetskänslig. Det är verksamhetens betydelse för den nationella förmågan eller funktionen som är avgörande för om verksamheten är av betydelse för Sveriges säkerhet. I Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps lista över viktiga samhällsfunktioner redogörs för de funktioner som bedöms nödvändiga för samhällets grundläggande behov, värden eller säkerhet.³³ En verksamhet som enbart utgör en mycket begränsad del av den nationella förmågan eller funktionen som samhällsfunktionen ska upprätthålla är sannolikt inte av betydelse för Sveriges säkerhet. Ett exempel

²⁸ Prop. 2017/18:89 sid. 45.

²⁹ Prop. 2020/21:194 sid. 39.

³⁰ Prop. 2017/18:89 sid. 45.

³¹ Prop. 2017/18:89 sid. 44.

³² Prop. 2017/18:89 sid. 35.

³³ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2023). *Lista med viktiga samhällsfunktioner – Utgångspunkt för att stärka samhällets beredskap* sid. 4.

på detta är om en samhällsfunktion som är av betydelse för Sveriges säkerhet upprätthålls av många av varandra oberoende verksamheter. I ett sådant fall är det inte givet att någon av verksamheterna bedriver säkerhetskänslig verksamhet eftersom ett angrepp mot en av verksamheterna inte får någon betydande påverkan på den totala samhällsfunktionen och därmed inte medför att skadekonsekvenser på nationell nivå uppstår. Om det däremot endast finns en, eller ett fåtal verksamheter, som tillser att samhällsfunktionen som är av betydelse för Sveriges säkerhet kan upprätthållas bör i regel var och en av dessa anses bedriva säkerhetskänslig verksamhet. Detta med anledning av att en antagonistisk handling mot en av de verksamheter som upprätthåller samhällsfunktionen, som säkerhetsskyddslagen avser att skydda, kan medföra skada för Sveriges säkerhet.

Verksamheter som är skyddsvärda med anledning av att de har betydelse för Sveriges säkerhet kan trots kravet på nationella skadekonsekvenser finnas på regional eller lokal nivå.³⁴ Exempelvis skulle en lokalt belägen infrastruktur som utgör en central nod, och vars funktion stora delar av Sverige är beroende av, kunna vara av betydelse för Sveriges säkerhet.

Huruvida ett angrepp kan medföra nationella skadekonsekvenser är således bland annat beroende av:

- Om verksamheten har en tillräcklig betydelse inom en samhällsfunktion som Sverige är i behov av för att skada inte ska uppstå för Sveriges säkerhet.
- Om det saknas möjlighet att återgå till normalläge efter en antagonistisk handling, vilket innebär att skada kommer uppstå för Sveriges säkerhet.
- Om andra säkerhetskänsliga verksamheter kan komma att påverkas av skadan utifrån ett nationellt perspektiv.

3.1. Orsakssamband mellan en antagonistisk handling och skada för Sveriges säkerhet

För att en verksamhet ska vara av betydelse för Sveriges säkerhet ska det finnas ett orsakssamband mellan en antagonistisk handling och den skada för Sveriges säkerhet som angreppet kan medföra. Denna bedömning behöver ha sin grund i fakta eller underbyggda antaganden.

Trots kravet på nationell betydelse kan säkerhetskänsliga verksamheter finnas på lokal nivå. Exempelvis kan en lokal eller regional störning av dricksvattenförsörjningen påverka ett stort antal människor i en region, vilket i förlängningen kan få nationella följdverkningar. En annan situation kan tänkas vara om ett angrepp riktas mot en verksamhet på en förhållandevis liten geografisk yta men där verksamheten påverkar människor som har funktioner i andra verksamheter med direkt betydelse för Sveriges säkerhet.³⁵ Trots att dessa situationer visar på att skadan för Sveriges säkerhet kan uppstå med anledning av en initial regional eller lokal påverkan, så framgår att konstaterade följdverkningar behöver vägas in i bedömningen. Detta visar på att det behöver finnas ett orsakssamband mellan den antagonistiska handlingen och de nationella skadekonsekvenser som uppstår för Sveriges säkerhet.

3.2. Verksamheter med en roll i totalförsvaret ska inte automatiskt anses bedriva säkerhetskänslig verksamhet

Totalförsvaret bör ses som en central del av den verksamhet för vilken säkerhetsskyddslagen är tillämplig.³⁶ En verksamhet som har en roll i totalförsvaret ska emellertid inte automatiskt anses bedriva säkerhetskänslig verksamhet. Det kan exempelvis antas att barnomsorg eller

³⁴ Prop. 2017/18:89 sid. 43.

³⁵ Prop. 2017/18:89 sid. 43.

³⁶ Prop. 2017/18:89 sid. 41.

begravningsstjänster, vilka är en del av totalförsvaret, inte är av betydelse för Sveriges säkerhet. Vidare kan det finnas lokala och regionala samhällsviktiga verksamheter som är viktiga för att värna civilbefolkningen, och som utgör en del av en samhällsfunktion som är nödvändig för totalförsvaret, men som ändå inte är av betydelse för Sveriges säkerhet. Endast vid de fall en antagonistisk handling mot verksamheten kan medföra skadekonsekvenser på nationell nivå är verksamheten att betrakta som av betydelse för Sveriges säkerhet.

3.3. Verksamhetsutövaren behöver beakta samtliga beredskapslägen

Totalförsvaret är sådan verksamhet som behövs för att förbereda Sverige för krig. Under högsta beredskap är totalförsvaret all samhällsverksamhet som då ska bedrivas.³⁷ Många av de säkerhetsskyddsåtgärder som behöver vidtas i enlighet med säkerhetsskyddslagen tar resurser, såväl personella som ekonomiska, i anspråk. Med anledning av att beredskapsläget kan ändras på kort tid behöver de säkerhetskänsliga verksamheterna kunna bedrivas under samtliga beredskapslägen. Säkerhetsskyddslagen gäller alltså både under normala förhållanden i fredstid och vid höjd beredskap.

Den verksamhet som bedrivs kan ha olika funktion eller inriktning beroende på vilket beredskapsläge som råder. En viss del av verksamheten kan vara särskilt betydelsefull i händelse av höjd beredskap. Detta betyder dock inte att det endast är vid höjd beredskap som sådan verksamhet ska anses säkerhetskänslig. Även om en viss verksamhetsutövare som bedriver nationellt samhällsviktig verksamhet endast kommer att utföra en viss typ av uppgift (inneha en viss funktion/förmåga) i händelse av exempelvis höjd beredskap kan verksamhetsutövaren behöva vidta säkerhetsskyddsåtgärder för att skydda den aktuella verksamhetsdelen (funktionen/förmågan) även i fredstid. Detta eftersom verksamhetsutövaren behöver säkerställa att funktionen, som vid höjd beredskap är av betydelse för Sveriges säkerhet, fungerar som den ska när den behövs. Har verksamhetsutövaren exempelvis planer eller rutiner för hur den aktuella verksamheten ska bedrivas kan dessa vara att bedöma som säkerhetsskyddsklassificerade och behöver ges nödvändigt säkerhetsskydd oavsett beredskapsläge. Den aktuella verksamheten kan också vara beroende av anläggningar, objekt, system eller andra tillgångar som behöver skyddas även i fredstid.

I bedömningen av om en verksamhet är av betydelse för Sveriges säkerhet ska bedömningen utgå från den faktiska skada som kan uppstå vid en antagonistisk handling mot verksamheten. En verksamhet är säkerhetskänslig i alla beredskapslägen, även om skada endast skulle uppstå vid ett givet beredskapsläge. Med anledning av detta behöver verksamhetsutövare beakta att skadan för Sveriges säkerhet kan bli olika beroende på beredskapsläge.

³⁷ 1 kap. 1 § lagen (1992:1402) om totalförsvaret och höjd beredskap.

Bilaga 1 – Vad är säkerhetskänslig verksamhet?

Bakgrund

Syftet med bilagan är, att tillsammans med huvuddokumentet, underlätta för verksamhetsutövare att bedöma om de bedriver verksamhet av betydelse för Sveriges säkerhet. För att uppnå syftet har Säkerhetspolisen förtydligat vissa omständigheter som gör att en verksamhetsutövare **bedriver** säkerhetskänslig verksamhet. Vidare redogörs för ett antal indikatorer för när en verksamhetsutövare **kan tänkas bedriva** säkerhetskänslig verksamhet och det finns anledning att analysera om så är fallet, exempelvis om en verksamhetsutövare ingår i totalförsvaret eller bedriver samhällsviktig verksamhet.

Ni bedriver säkerhetskänslig verksamhet

Ni hanterar säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter

Med säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter avses uppgifter som rör säkerhetskänslig verksamhet och därför omfattas av sekretess enligt offentlighets – och sekretesslagen (2009:400) (OSL) eller som skulle ha omfattats av sekretess enligt den lagen, om den varit tillämplig.³⁸

Om en viss sekretessbestämmelse i OSL är relevant för säkerhetsskyddsklassificeringen beror på vilket intresse bestämmelsen avser att skydda och om skyddsintresset har tillräcklig koppling till Sveriges säkerhet. Några vanligt förekommande bestämmelser om sekretess i OSL som typiskt sett kan ha skyddsintressen och vara av betydelse för Sveriges säkerhet är följande bestämmelser:

15 kap. 1 -1b § om utrikessekretess

15 kap. 2 § om försvarssekretess

18 kap. 1 § om förundersökningar m.m.

18 kap. 2 § om underrättelseverksamhet

18 kap. 8 § om säkerhets- eller bevakningsåtgärd

18 kap. 12 § om spridning av kärnvapen, m.m.

18 kap. 13 § om risk- och sårbarhetsanalyser m.m.

Notera: De vanligt förekommande bestämmelserna om sekretess som kan föranleda att uppgifter är säkerhetsskyddsklassificerade är inte uttömmande. Uppgifterna kan även vara säkerhetsskyddsklassificerade med anledning av andra bestämmelser om sekretess till skydd för allmänna intressen i OSL.

Om verksamhetsutövaren hanterar en uppgift som omfattas av sekretessgrunden i bestämmelserna ovan, kan det vara en indikator på att uppgiften även skulle kunna vara säkerhetsskyddsklassificerad och därmed av betydelse för Sveriges säkerhet. Vid hantering av säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter bedriver verksamhetsutövaren säkerhetskänslig verksamhet, om hanteringen sker utan krav på säkerhetsskyddsavtal eller säkerhetsskyddsöverenskommelse.

En uppgift som omfattas av 15 kap. 2 § om försvarssekretess rör alltid rikets säkerhet. Sådana uppgifter ska således ges ett säkerhetsskydd.³⁹

³⁸ 1 kap. 2 § säkerhetsskyddslagen (2018:585)

³⁹ SOU 2015:25. En ny säkerhetsskyddslag sid. 146.

Det finns en rad sekretessbestämmelser i OSL som inte bör anses ha en tillräcklig koppling till Sveriges säkerhet redan på den grunden att skyddsintresset är något annat än det allmänna.

Ni omfattas av ett internationellt åtagande om säkerhetsskydd

Ett internationellt åtagande om säkerhetsskydd är en folkrättslig förpliktelse om säkerhetsskydd mellan Sverige och en annan stat eller mellanfolklig organisation. Förenklat kan ett sådant åtagande betraktas som en överenskommelse om att parterna bedömer varandras lagstiftningar på säkerhetsskyddsområdet som tillräckligt likvärdiga. I händelse av att författningarna inte är helt förenliga regleras detta särskilt i åtagandet så att båda parternas krav på säkerhetsskydd kan tillgodoses och överensstämmer. Exempel på internationella överenskommelser om säkerhetsskydd som Sverige ingått är med de mellanfolkliga organisationerna EU och NATO.

En verksamhetsutövare som omfattas av ett internationellt åtagande om säkerhetsskydd bedriver i enlighet med säkerhetsskyddslagen säkerhetskänslig verksamhet.⁴⁰

Ni förfogar över signalskyddsmaterial, signalskyddsnycklar eller innehar signalskyddsbefattningar

Ett signalskyddssystem är ett av Försvarsmakten godkänt system som innehåller kryptoalgoritmer för skydd av säkerhetskänslig verksamhet, inklusive säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter, eller för trafikskydd.⁴¹ Den som ska hantera signalskyddsmaterial, signalskyddsnycklar eller inneha signalskyddsbefattning ska ha behov av det för sitt arbete, vara pålitlig från säkerhetssynpunkt, ha tillräckliga kunskaper om signalskydd och vara placerad i lägst säkerhetsklass 3 eller motsvarande nivå som följer av internationell signalskyddsöverenskommelse.⁴²

För att kunna hantera signalskyddsmaterial, signalskyddsnycklar eller inneha signalskyddsbefattningar är det en förutsättning att befattningarna är placerade i säkerhetsklass, vilket visar att verksamheten är att bedöma som säkerhetskänslig.

Indikatorer för när ni kan tänkas bedriva säkerhetskänslig verksamhet

Ni ingår i totalförsvaret

Totalförsvaret är sådan verksamhet som behövs för att förbereda Sverige för krig. Totalförsvaret består av militärt och civilt försvar. Under högsta beredskap är totalförsvaret all samhällsverksamhet som då ska bedrivas.⁴³

Totalförsvaret bör ses som en central del av säkerhetsskyddslagens skyddsområde.⁴⁴ Om en verksamhetsutövare är en del av totalförsvaret så finns det anledning att analysera om verksamheten också är av betydelse för Sveriges säkerhet och omfattas av säkerhetsskyddslagen. En verksamhetsutövare som har en roll i totalförsvaret ska emellertid inte per automatik anses bedriva säkerhetskänslig verksamhet. Se även avsnittet 3.2. Verksamheter med en roll i totalförsvaret ska inte automatiskt anses bedriva säkerhetskänslig verksamhet.

Ni bedriver samhällsviktig verksamhet

En samhällsviktig verksamhet är en verksamhet, tjänst eller infrastruktur som upprätthåller eller säkerställer samhällsfunktioner som är nödvändiga för samhällets grundläggande behov, värden eller säkerhet.⁴⁵

En samhällsviktig verksamhet kan enligt förarbetena till säkerhetsskyddslagen bedömas röra Sveriges säkerhet. Avgörande för om en sådan verksamhet kan anses ha betydelse för Sveriges säkerhet är om en antagonistisk

⁴⁰ 1 kap. 1 § säkerhetsskyddslagen.

⁴¹ 3 § Försvarsmaktens föreskrifter om signalskyddstjänsten (2021:1).

⁴² 13 § Försvarsmaktens föreskrifter om signalskyddstjänsten.

⁴³ 1 kap. 1 § lagen (1992:1402) om totalförsvaret och höjd beredskap.

⁴⁴ Prop. 2017/18:89 sid. 42.

⁴⁵ 6 § förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap.

handling mot verksamheten kan medföra skadekonsekvenser på nationell nivå.⁴⁶ Om en verksamhetsutövare bedriver samhällsviktig verksamhet finns det anledning att analysera om nationella konsekvenser kan uppstå vid en antagonistisk handling och verksamheten därmed är av betydelse för Sveriges säkerhet.

Ni är en beredskapsmyndighet eller en sektorsansvarig myndighet

Beredskapsmyndigheter är statliga myndigheter med ansvar inom en eller flera viktiga samhällsfunktioner och vars verksamhet har särskild betydelse för samhällets krisberedskap och totalförsvaret.⁴⁷ I varje beredskapssektor ska en av beredskapsmyndigheterna vara sektorsansvarig myndighet.⁴⁸ En huvudsaklig uppgift för de sektorsansvariga myndigheterna är att leda arbetet med att samordna åtgärder inför och vid fredstida krissituationer och höjd beredskap.⁴⁹

Totalförsvaret bör ses som en central del av den verksamhet för vilken säkerhetsskyddslagen är tillämplig.⁵⁰ Då en beredskapsmyndighet har ett ansvar inom en eller flera viktiga samhällsfunktioner, samt har en särskild betydelse för samhällets krisberedskap och totalförsvaret, bör det finnas delar av verksamheten som är av betydelse för Sveriges säkerhet. Därtill bör det finnas delar av verksamheten hos de sektorsansvariga myndigheterna som är av betydelse för Sveriges säkerhet med anledning av att de ska leda och samordna totalförsvarsarbetet.

Ni har en roll i en samhällsfunktion som är viktig för Sverige

En samhällsfunktion är en funktion som behöver upprätthållas med anledning av dess nödvändighet för samhällets grundläggande behov, värden eller säkerhet.⁵¹

I säkerhetsskyddsförordningen och andra skyddsregleringar går det att utläsa vissa samhällsfunktioner som regelverken avser att skydda. I säkerhetsskyddsförordningen framgår vilka områden som tillsynsområdena omfattar.⁵² I Myndigheten för samhällsskydd och beredskap lista över viktiga samhällsfunktioner redogörs för de samhällsfunktioner som är nödvändiga för samhällets grundläggande behov, värden eller säkerhet.⁵³ I bilaga 2 till förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap framgår vilka specifika sektorer som de sektorsansvariga myndigheterna är ansvariga för. I bilagan till EU:s direktiv om kritiska entiteters motståndskraft (CER-direktivet) framgår vilka sektorer, undersektorer och kategorier av entiteter som omfattas av direktivet. Sammanfattningsvis kan nämnda uppslag till viss del visa på vilka samhällsfunktioner som har ett behov av skydd. Om en verksamhetsutövare har en sådan samhällsfunktion som omnämns i dokumenten ovan kan det finnas anledning att analysera om verksamheten är av betydelse för Sveriges säkerhet.

Ni är en statlig myndighet som beslutar om placering i säkerhetsklass

Enligt vad som anges i bilagan till säkerhetsskyddsförordningen beslutar några utpekade myndigheter om placering i säkerhetsklass 2 och 3.⁵⁴

Om en statlig myndighet har fått mandat att kunna besluta om placering i säkerhetsklass finns det anledning att analysera om verksamheten är av betydelse för Sveriges säkerhet. Myndigheten kan inte ha beslutat att en viss befattning på myndigheten ska vara säkerhetsklassad samt därefter säkerhetsprövat och placerat en anställd i den befattningen, utan att myndigheten samtidigt anses bedriva säkerhetskänslig verksamhet.

Ni har flera uppdrag som omfattas av krav på säkerhetsskyddsavtal

En aktör som får tillgång till en annan verksamhetsutövars säkerhetskänsliga verksamhet omfattas inte per definition av säkerhetsskyddslagen. För att säkerställa att säkerhetsskyddet uppfyller

⁴⁶ Prop. 2017/18:89 sid. 44.

⁴⁷ 18 § förordningen om statliga myndigheters beredskap.

⁴⁸ 23 § förordningen om statliga myndigheters beredskap.

⁴⁹ 24 § förordningen om statliga myndigheters beredskap.

⁵⁰ Prop. 2017/18:89 sid. 41.

⁵¹ 6 § förordningen om statliga myndigheters beredskap.

⁵² 8 kap. 1 § säkerhetsskyddsförordningen (2021:955).

⁵³ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2023). Lista med viktiga samhällsfunktioner – Utgångspunkt för att stärka samhällets beredskap sid. 4.

⁵⁴ 5 kap. 8 § säkerhetsskyddsförordningen.

författningskraven ska verksamhetsutövaren ålägga den andra aktören att vidta nödvändiga säkerhetsskyddsåtgärder. Huvudsakligen regleras detta genom att säkerhetsskyddsavtal ingås mellan parterna, se 4 kap. 1 § i säkerhetsskyddslagen för vilka situationer det är krav på att ingå säkerhetsskyddsavtal.

En leverantör som har flera uppdrag som omfattas av krav på säkerhetsskyddsavtal kan i vissa fall, genom sina samlade uppdrag, anses bedriva säkerhetskänslig verksamhet. Säkerhetsskyddslagen kan i sådana fall bli direkt tillämplig på leverantören. Detta medför att en leverantör som genom säkerhetsskyddsavtal deltar i eller har tillgång till säkerhetskänslig verksamhet i betydande omfattning ska analysera om det samlade uppdraget är av betydelse för Sveriges säkerhet. Det kan då finnas behov av ytterligare säkerhetsskyddsåtgärder för den egna verksamheten. Se vidare i avsnittet 2.7. Verksamheter som av andra skäl bedriver säkerhetskänslig verksamhet.

Ni har fått beslut om skyddsobjekt

Ett beslut om skyddsobjekt avser att skydda mot sabotage, terroristbrott enligt 4 § terroristbrottslagen (2022:666), spioneri och röjande i andra fall av hemliga uppgifter som rör totalförsvaret samt grovt rån.⁵⁵ Ett sådant beslut möjliggör ytterligare åtgärder till förstärkt skydd för byggnader, andra anläggningar, områden och objekt.

Om en verksamhetsutövare har behov av att vidta vissa åtgärder för ett förstärkt skydd för byggnader, andra anläggningar, områden och andra objekt kan det finnas anledning för verksamhetsutövaren att analysera om verksamheten är av betydelse för Sveriges säkerhet. Beslut om skyddsobjekt innebär emellertid inte att verksamhetsutövaren per definition bedriver säkerhetskänslig verksamhet.

⁵⁵ 1 § skyddslagen (2010:305).