

Veiledningsdokument – Nasjonale sikkerhetsinteresser

Formål

Dette er et veiledningsdokument som har som formål å avklare hvordan definisjonen av nasjonale sikkerhetsinteresser i Lov om nasjonal sikkerhet (sikkerhetsloven) §§ 1-1 og 1-5 nr. 1 skal forstås. Nærmere bestemt å beskrive forholdet mellom begrepene *de nasjonale sikkerhetsinteressene*, representert ved *suverenitet, territoriell integritet, demokratisk styreform*, de *overordnede sikkerhetspolitiske interessene* (§ 1-5 nr. 1, bokstav a til e), og de *andre nasjonale sikkerhetsinteressene* benevnt i § 1-1.

Målgruppen for veiledningsdokumentet er departementer som er i prosess med å identifisere grunnleggende nasjonale funksjoner (GNF), identifisere virksomheter av avgjørende betydning og/eller i prosess med å utpeke og klassifisere skjermingsverdige verdier.

Bakgrunn

Sikkerhetsloven skal bidra til å trygge Norges suverenitet, territorielle integritet og demokratiske styreform og andre nasjonale sikkerhetsinteresser, jf. § 1-1. Begrepet nasjonale sikkerhetsinteresser er i sikkerhetsloven § 1-5 nr. 1, definert som: *landets suverenitet, territorielle integritet og demokratiske styreform og overordnede sikkerhetspolitiske interesser knyttet til*

- a) *de øverste statsorganers virksomhet, sikkerhet og handlefrihet*
- b) *forsvar, sikkerhet og beredskap*
- c) *forholdet til andre stater og internasjonale organisasjoner*
- d) *økonomisk stabilitet og handlefrihet*
- e) *samfunnets grunnleggende funksjonalitet og befolkningens grunnleggende sikkerhet*

De nasjonale sikkerhetsinteressene er utgangspunkt for:

- hvorvidt, og på hvilket nivå, informasjon skal anses som skjermingsverdig og/eller sikkerhetsgradert
- hvorvidt funksjoner skal anses som grunnleggende nasjonale funksjoner, ved at de er av betydning for statens evne til å opprettholde de nasjonale sikkerhetsinteressene. Ut ifra funksjonene identifiserer departementene virksomheter som er av avgjørende betydning, og utpeker og klassifiserer skjermingsverdige objekter og infrastruktur

Problemstilling

Av identifiserte grunnleggende nasjonale funksjoner innmeldt per desember 2020 er det flere funksjoner som NSM mener bør justeres og avgrenses for å tilfredsstillere kriteriet om at et helt eller delvis bortfall av funksjonen vil få konsekvenser for statens evne til å ivareta nasjonale sikkerhetsinteresser.

Innholdet i formuleringen til § 1-5 bokstav e har erfaringsmessig vist seg utfordrende å avgrense, både i forbindelse med departementenes identifisering av grunnleggende nasjonale funksjoner, og i forbindelse med sikkerhetsgradering av informasjon.

NSM ser derfor et behov for å presisere forholdet mellom nasjonale sikkerhetsinteresser og GNF i sikkerhetsloven, og spesielt hvor terskelen er for at helt eller delvis bortfall av en funksjon får konsekvenser for statens evne til å ivareta nasjonale sikkerhetsinteresser.

Uklar terskel kan føre til at ulik informasjon sikkerhetsgraderes med samme gradsnivå, selv om skadefølgene ved tap av konfidensialitet er ulike. Tilsvarende kan det føre til at funksjoner som i realiteten ikke burde omfattes av sikkerhetsloven blir identifisert som *GNF*.

I sikkerhetsloven er begrepene *nasjonale sikkerhetsinteresser* og *grunnleggende nasjonale funksjoner* definert vidt. Det gir fleksibilitet som er nødvendig for en lov som skal være dynamisk, men det gir også et potensiale for å identifisere for bredt (for mye) eller for å identifisere for smalt (for lite). Dette gir en potensiell nedside. Er ikke GNF godt nok avgrenset gir det staten feil prioritering av det som skal skjermes og beskyttes, og virksomhetene vil prioritere feil bruk av ressurser og kapasiteter innen sikkerhetstiltak.

Det er derfor av nasjonal interesse å sikkerhetsgradere informasjon riktig, og identifisere riktige grunnleggende nasjonale funksjoner.

Presisering av nasjonale sikkerhetsinteresser

Det er ingen nivåforskjell mellom de ulike nasjonale sikkerhetsinteresser

Begrepene *nasjonale sikkerhetsinteresser* og *grunnleggende nasjonale funksjoner* må forstås og avgrenses i lys av sikkerhetslovens formål.

De nasjonale sikkerhetsinteressene *suverenitet, territoriell integritet, demokratisk styreform, andre nasjonale sikkerhetsinteresser* og *overordnede sikkerhetspolitiske interesser*, skal forstås som *likeverdige* interesser som skal opprettholdes og trygges. *Andre nasjonale sikkerhetsinteresser* og *overordnede sikkerhetspolitiske interesser* må dermed forstås å omfatte forhold av tilsvarende viktighet og betydning for nasjonen som suverenitet, territoriell integritet og demokratisk styreform.

Formuleringen *overordnede sikkerhetspolitiske interesser* i § 1-5 skal forstås på samme måte som *andre nasjonale sikkerhetsinteresser* i § 1-1. Bokstavene a til e i § 1-5 skal dermed forstås som interesser som begrepet *andre nasjonale sikkerhetsinteresser* er ment å omfatte.

Dette innebærer ikke at alle interesser som angår eksempelvis forholdet til andre stater og internasjonale organisasjoner (bokstav c) skal inngå som nasjonale sikkerhetsinteresser. Det er kun de interessene som er så viktige for nasjonen at de kan anses å være likestilte med de øvrige nasjonale sikkerhetsinteressene som er relevante for sikkerhetsloven.

Terskelen for å underlegges sikkerhetsloven skal være høy. Sikkerhetslovens formål er å trygge nasjonale sikkerhetsinteresser, der hovedfokuset er nasjonale interesser. Det er derfor i all hovedsak andre sektorregelverk som skal sørge for å sikre den sivile samfunnssikkerheten. Men sikkerhetslovens virkeområde er utvidet, så det vil være gråsoner og også sammenfallende interesser mellom samfunnssikkerhet og statsikkerhet innenfor utvalgte områder.

Instruks for departementenes arbeid med samfunnssikkerhet (samfunnssikkerhetsinstruksen)¹ gir planforutsetninger for departementenes arbeid med å ivareta kritiske samfunnsfunksjoner. Kritiske samfunnsfunksjoner er de funksjoner som er nødvendige for å ivareta befolkningens og samfunnets grunnleggende behov og befolkningens trygghetsfølelse. Grunnleggende behov er definert som «mat, vann, varme, trygghet og lignende».

Rammeverkene for kritiske samfunnsfunksjoner etter samfunnssikkerhetsinstruksen og GNF etter sikkerhetsloven har på et overordnet nivå samme hensikt; de er innrettet mot å beskytte samfunnet. Samtidig er rammeverkene forskjellige. Mens samfunnssikkerhetsinstruksen er innrettet mot å sikre kontinuitet i kritiske samfunnsfunksjoner og har et "all-hazards"-perspektiv, skal sikkerhetsloven beskytte nasjonale sikkerhetsinteresser mot sikkerhetstruende virksomhet (tilsiktete hendelser).

Bokstav e skal forstås som en sikkerhetsventil

Ny sikkerhetslov er noe utvidet i forhold til tidligere lov. Denne utvidelsen er særlig knyttet til § 1-5 bokstav e. Bokstav e skal i hovedsak forstås som en sikkerhetsventil for sikkerhetslovens virkeområde. Dette skal sikre dynamikken i sikkerhetslovens virkeområde. Identifisering av GNF knyttet til bokstav e må gjøres på bakgrunn av samfunnsutvikling og endringer i trusselbilde. For eksempel ved at avhengighetsforhold endrer seg (at skjermingsverdige verdier er avhengig av det samme), eller ved at nasjonale eller internasjonale erfaringer tilsier at en verdi bør være skjermingsverdig og GNF bør justeres eller identifiseres deretter.

Bokstav e skal favne:

1) *Samfunnets grunnleggende funksjonalitet*

Med dette menes eventuelle infrastrukturer eller tjenester som understøtter øvrige nasjonale sikkerhetsinteresser, og som ikke er dekket i de øvrige. Det betyr at det ikke er skadefølger på sivilsamfunnet i seg selv som skal legges til grunn, men skadefølger på de øvrige nasjonale sikkerhetsinteressene. Sivilsamfunnet skal kunne fungere på en slik måte at øvrige nasjonale sikkerhetsinteresser, med tilhørende GNF, kan ivaretas.

2) *Befolkningens grunnleggende sikkerhet*

Dette omfatter statens primæransvar for å beskytte dens befolkning mot trusler fra fremmede stater eller organisasjoner. Dette innebærer blant annet beskyttelse mot folkemord, krigsforbrytelser, forbrytelser mot menneskeheten og etnisk rensing, jf. § 138 i FNs resolusjon etter FN-toppmøtet i 2005. Således må *befolkningens grunnleggende sikkerhet* anses som en snever delmengde av *befolkningens grunnleggende behov*².

Bokstav e skal også benyttes til å identifisere GNF med underliggende skjermingsverdige verdier som er særskilt utsatt for sikkerhetstruende virksomhet³ av et visst omfang.

¹ Instruks av 01.09.2017 for departementenes arbeid med samfunnssikkerhet (samfunnssikkerhetsinstruksen)

² Samfunnets kritiske funksjoner, DSB (2016) https://www.dsb.no/globalassets/dokumenter/rapporter/kiks-2_januar.pdf

³ *Sikkerhetstruende virksomhet* er definert i lovens § 1-5. Forarbeidene beskriver at bokstav e omfatter «objekter eller infrastruktur som må anses som særlig utsatt for terrorhandlinger» (Prop. 153 L, s. 35). NSM mener det ikke er

Omfanget må være så stort at handlingen truer eller skader de nasjonale sikkerhetsinteressene. Et eksempel på dette kan være CBRNE⁴, som i selv ikke er en grunnleggende nasjonal funksjon, men som kan utnyttes av terrorister og andre kriminelle til å skade de nasjonale sikkerhetsinteressene. Et annet eksempel kan være et sentralt informasjonssystem (som har en funksjon under bokstav e) som man har kvalifisert empiri på er utsatt for sikkerhetstruende virksomhet, eller som man har informasjon om at kan bli utsatt for sikkerhetstruende virksomhet (trender, etterretning, erfaringer fra andre sammenlignbare land etc.). Til å vurdere slike trusler kan departementene rådføre seg med NSM og andre sikkerhetstjenester i Norge.

Det vil i enkelte tilfeller være slik at en felles, tverrsektoriell avhengighet vil bli en egen grunnleggende nasjonal funksjon. Det er her viktig å skille mellom virksomhetens ansvar for å ha egenberedskap og det som er en grunnleggende nasjonal funksjon med betydning for nasjonale sikkerhetsinteresser. Virksomhetene skal vurdere å gjøre seg mindre avhengig av andre virksomheter (jf. virksomhetsikkerhetsforskriften § 13 d). De avhengigheter virksomheten ikke klarer å gjøre seg uavhengig av, meldes inn til NSM og sektordepartement. Dersom flere melder inn samme avhengighet og totaliteten viser at funksjonen er av en slik betydning at helt eller delvis bortfall får konsekvenser for nasjonale sikkerhetsinteresser, da identifiseres denne som grunnleggende nasjonal funksjon.

Samfunnskritiske funksjoner⁵ kan brukes som utgangspunkt for identifisering av GNF under bokstav e, men ikke alle samfunnskritiske funksjoner er GNF etter sikkerhetsloven. Et eksempel er den samfunnskritiske funksjonen «*Evne til bortledning og tilstrekkelig rensing av avløpsvann*», som ingen vil hevde ikke er viktig eller ikke er grunnleggende funksjonalitet for samfunnet, eller ikke har uhyggelige konsekvenser dersom deler eller hele funksjonen skulle bortfalle. Likevel er det lite trolig at avløpssystem hører inn under begrepet nasjonale sikkerhetsinteresser, eller bør beskyttes gjennom verktøyene i sikkerhetsloven.

Et annet eksempel er strøm. De fleste virksomheter har en avhengighet til strøm, men et lokalt bortfall av strøm vil stort sett ikke påvirke de nasjonale sikkerhetsinteressene. Generelt vil de aller fleste virksomheter kunne erstatte sitt eget strømforbruk for en periode gjennom andre tiltak, f.eks. egenberedskap i form av strømaggregat. Derimot vil et totalt bortfall av strøm på nasjonalt nivå antakelig få konsekvenser for sivilsamfunnet på en slik måte at de øvrige nasjonale sikkerhetsinteressene ikke kan ivaretas.

Et annet eksempel kan være matvareforsyning. Totalt bortfall av forsyning av matvarer på nasjonalt nivå, vil antakelig få konsekvenser for sivilsamfunnet på en slik måte av de øvrige nasjonale sikkerhetsinteressene ikke kan ivaretas.

formålstjenlig å avgrense «særlig utsatt» til terrorhandlinger alene, men heller bruke begrep som *skjermingsverdige verdier* og *sikkerhetstruende virksomhet*.

⁴ CBRNE står for kjemiske stoffer (C), biologiske agens (B), radioaktive stoffer (R), nukleært materiale (N) og eksplosiver (E).

⁵ Samfunnets kritiske funksjoner, DSB (2016) https://www.dsb.no/globalassets/dokumenter/rapporter/kiks-2_januar.pdf