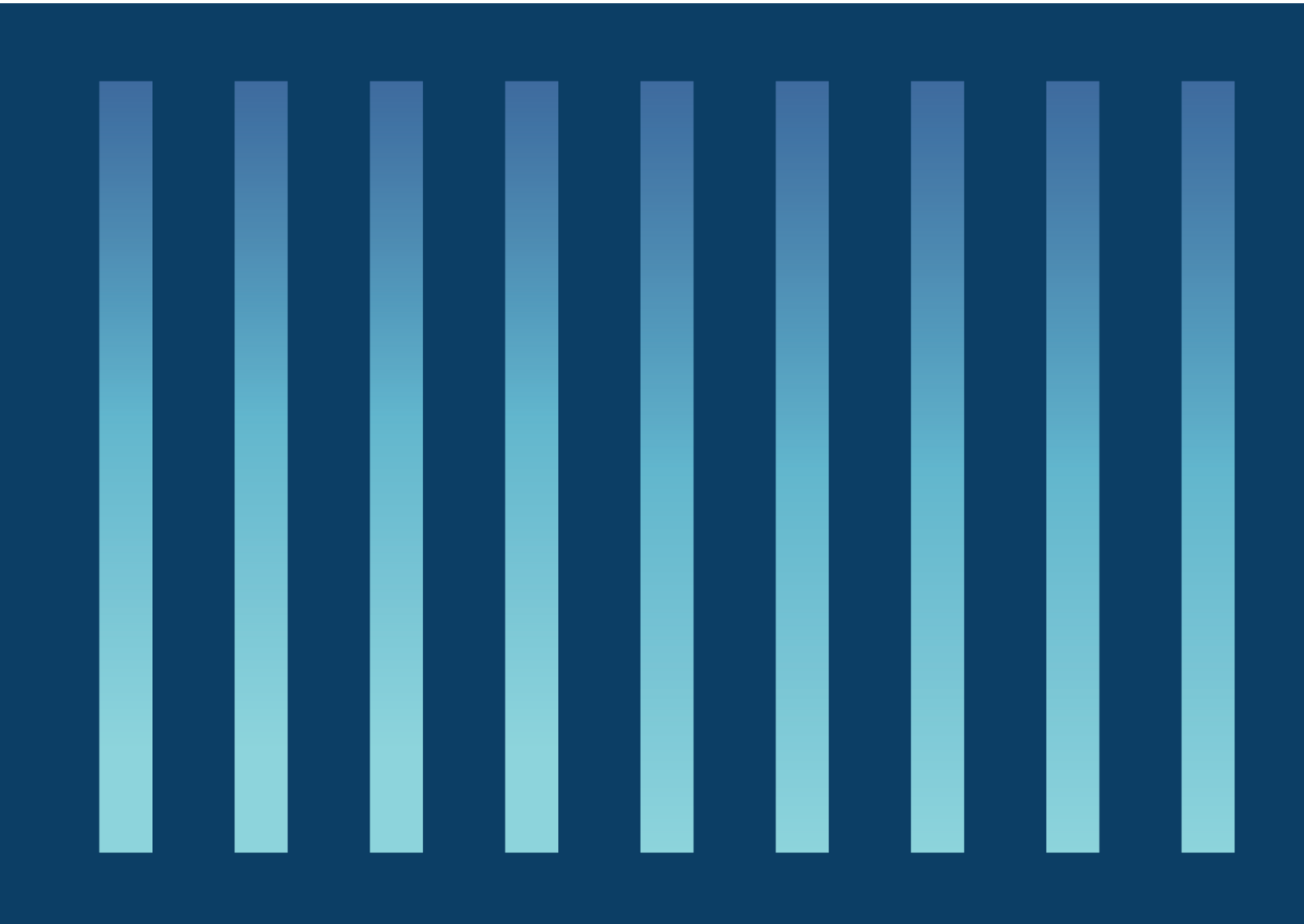
NASJONAL
SIKKERHETSMYNDIGHET

Veileder i departementenes identifisering av grunnleggende nasjonale funksjoner

Versjon: 1



Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM) er fagorgan for forebyggende sikkerhet, og sikkerhetsmyndighet etter lov om nasjonal sikkerhet (sikkerhetsloven). NSM skal gi informasjon, råd og veiledning om forebyggende sikkerhetsarbeid.

Sikkerhetsloven med tilhørende forskrifter trådte i kraft 1. januar 2019. Loven skal bidra til å forebygge, avdekke og motvirke tilsiktede handlinger som direkte eller indirekte kan skade nasjonale sikkerhetsinteresser.

Sikkerhetsloven gjelder for statlige, fylkeskommunale og kommunale organer og for leverandører av varer eller tjenester i forbindelse med sikkerhetsgraderte anskaffelser. De enkelte departementer skal innenfor sitt ansvarsområde vedta at andre virksomheter skal underlegges loven dersom de behandler sikkerhetsgradert informasjon eller råder over informasjon, informasjonssystemer, objekter eller infrastruktur som har avgjørende betydning for grunnleggende nasjonale funksjoner, eller driver aktivitet som har avgjørende betydning for disse funksjonene.

NSMs veiledninger utdyper regelverkforståelsen, herunder den tematiske sammenhengen mellom ulike bestemmelser i sikkerhetsloven og tilhørende forskrifter. Veilederne representerer NSMs syn på hvordan lov og forskrifter er å forstå, og danner et grunnlag for virksomhetenes arbeid med å etterleve regelverket.

NSM gir i tillegg ut håndbøker og tekniske råd som gir mer utfyllende anbefalinger om hvordan lovens funksjonelle krav kan oppfylles. Håndbøkene og de tekniske rådene beskriver fremgangsmåter, prosedyrer og gir eksempler på tiltak for å hjelpe virksomhetene i regelverksanvendelsen.

Veilederen anbefales lest i sammenheng med lov og forskrift, samt NSMs øvrige relevante veiledere, håndbøker og tekniske råd.

INNHOLD

1. Tema for veilederen

1.1. Innledning

Denne veilederen omhandler departementenes identifisering av grunnleggende nasjonale funksjoner og virksomheter som er av avgjørende betydning for disse. Veilederen omhandler ikke vedtak knyttet til virksomheter som behandler sikkerhetsgradert informasjon.

Sektorprinsippet står sentralt i sikkerhetsloven. Det enkelte departement er ansvarlig for forebyggende sikkerhetsarbeid innenfor sitt ansvarsområde. Departementenes ansvar er beskrevet i sikkerhetsloven § 2-1:

> *§ 2-1. Departementenes ansvar og myndighet for forebyggende sikkerhetsarbeid*
> *Departementene er ansvarlige for forebyggende sikkerhetsarbeid innenfor sine ansvarsområder og skal*
> *a) identifisere og holde oversikt over grunnleggende nasjonale funksjoner*
> *b) identifisere og holde oversikt over virksomheter som har vesentlig betydning for grunnleggende nasjonale funksjoner*
> *c) fatte vedtak etter § 1-3 første ledd*
> *d) melde inn oversikter til sikkerhetsmyndigheten etter bokstav a og b og vedtak etter bokstav c.*
> *Kongen i statsråd kan gi forskrift om departementenes ansvar og myndighet for forebyggende sikkerhetsarbeid.*

Departementene er også tillagt vedtakskompetanse i sikkerhetsloven § 7-1, andre ledd knyttet til skjermingsverdige objekter og infrastruktur:

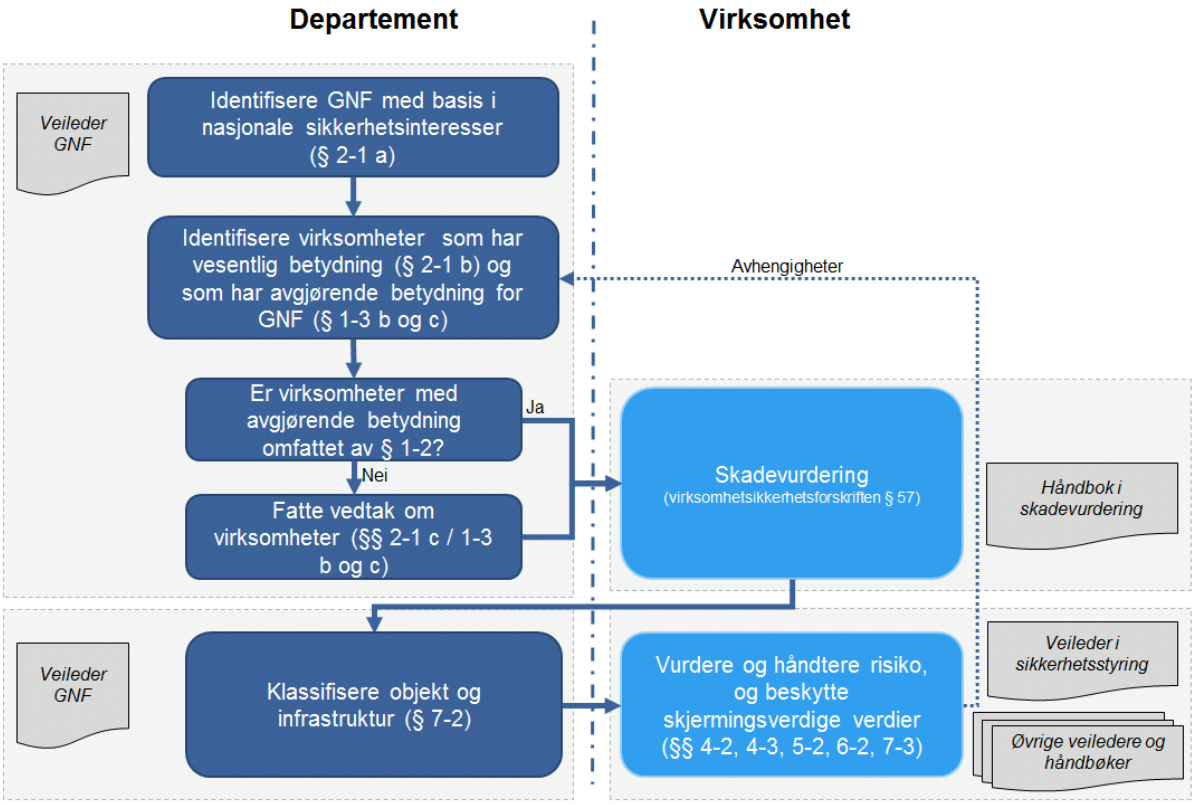
> *Et departement skal innenfor sitt ansvarsområde utpeke, klassifisere og holde oversikt over skjermingsverdige objekter og infrastruktur.*

Denne veilederen skal være et hjelpemiddel for departementene til å identifisere grunnleggende nasjonale funksjoner (GNF), og til å identifisere virksomheter som har betydning for grunnleggende nasjonale funksjoner. Veilederen må leses i sammenheng med NSMs *håndbok i skadevurdering*.

1.2. Hovedprosess og oversikt over veiledere og håndbøker

En sentral del av ivaretakelsen av de nasjonale sikkerhetsinteressene er å identifisere, utpeke, klassifisere og beskytte skjermingsverdige verdier. Figur 1.1 illustrerer overordnet prosess,

hovedoppgavene til departement og virksomheter, og relaterte veiledere og håndbøker. Virksomhetenes skadevurdering er utgangspunktet for departementenes klassifisering og omfatter derfor kun de verdiene som er å betrakte som objekt og infrastruktur.



Figur 1.1: Hovedprosess og oversikt over ulike veiledere og håndbøker

2. Grunnleggende nasjonale funksjoner

Grunnleggende nasjonale funksjoner (GNF) er definert som *«tjenester, produksjon og andre former for virksomhet som er av en slik betydning at et helt eller delvis bortfall av funksjonen vil få konsekvenser for statens evne til å ivareta nasjonale sikkerhetsinteresser»,* jf sikkerhetsloven § 1-5, nr 2.

Nasjonale sikkerhetsinteresser er 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»,* jf. sikkerhetsloven § 1-5, nr 1.

Koblingen mellom nasjonale sikkerhetsinteresser (NSI), grunnleggende nasjonale funksjoner, virksomheter og verdier er vist i figur 2.1. Veilederen er utarbeidet for å operasjonalisere denne modellen, og beskriver en metode for å identifisere grunnleggende nasjonale funksjoner, og identifisere og fatte vedtak om virksomheter av avgjørende betydning (jf sikkerhetsloven § 1-3).

Figur 2.1: Figuren illustrerer forholdet mellom lovens formål og virkeområde i lovforslaget (fra Prop. 153 L, s. 34).

Gjennom å identifisere GNF defineres deler av sikkerhetslovens virkeområde. Departementenes identifisering av disse funksjonene er en forutsetning for å finne frem til objekter og infrastruktur av betydning for statens evne til å ivareta nasjonale sikkerhetsinteresser.

GNF er *funksjoner* som, hvis de faller bort helt eller delvis, har betydning for statens evne til å ivareta landets suverenitet, territorielle integritet og demokratiske styreform og overordnede sikkerhetspolitiske interesser knyttet til:

a) «de øvre statsorganers virksomhet, sikkerhet og handlefrihet»,
b) landets «forsvar, sikkerhet og beredskap»,
c) vårt «forhold til andre stater og internasjonale organisasjoner»,
d) vår «økonomiske stabilitet og handlefrihet»
e) «samfunnets grunnleggende funksjonalitet, og befolkningens grunnleggende sikkerhet».

2.1. Virksomheter

Sikkerhetsloven gjelder for statlige, fylkeskommunale og kommunale organer, jf sikkerhetsloven § 1-2. Etter vedtak i det enkelte departement kan loven med hjemmel i § 1-3 også gis anvendelse for andre rettssubjekter dersom virksomheten:

1. behandler sikkerhetsgradert informasjon, jf sikkerhetsloven § 1-3 bokstav a)
2. råder over informasjon og/eller informasjonssystemer, objekter eller infrastruktur som har avgjørende betydning for grunnleggende nasjonale funksjoner, jf. sikkerhetsloven § 1-3 bokstav b)
3. driver aktivitet som har avgjørende betydning for grunnleggende nasjonale funksjoner, jf. sikkerhetsloven § 1-3 bokstav c).

Sikkerhetsloven gjør et skille mellom virksomheter av *avgjørende betydning,* de som faller inn under 2. og 3. over, og virksomheter av *vesentlig betydning* for GNF*.* Departementet skal identifisere og holde oversikt over virksomheter av vesentlig betydning jf sikkerhetsloven § 2-1. Virksomheter pålegges ikke imidlertid ikke plikter etter loven på grunnlag av at de er av «vesentlig betydning». Virksomheter av vesentlig betydning for GNF kan imidlertid være underlagt loven etter §§ 1-2 eller 1-3.

Virksomheter av avgjørende og vesentlig betydning for GNF kan være både offentlige og private virksomheter. Virksomheter av avgjørende betydning kan med andre ord både være virksomheter utpekt etter sikkerhetsloven § 1-3 b og c og offentlige virksomheter omfattet av loven etter § 1-2.

Hverken lov eller forskrift detaljerer *hvordan* departementet skaffer seg oversikt over virksomheter av vesentlig betydning for GNF, men det kan være gjennom

- å definere og anvende egne grenseverdier og kriterier, kvantitative eller kvalitative, dersom det er hensiktsmessig for en god oversikt over virksomheter av vesentlig betydning. For eksempel kan et departement definere en konkret grenseverdi for en produksjonskapasitet som departementet legger til grunn for sin oversikt over virksomheter av vesentlig betydning. Dersom endringer oppstår, for eksempel at en virksomhets andel av total leveranse øker over

en definert grenseverdi, kan departementet vurdere virksomheten til å være av avgjørende betydning.
- at myndighetene (sektordepartement og NSM) får rapportert avhengigheter gjennom virksomhetens risikovurdering, og at dette kan danne grunnlag for departementenes oversikt, og eventuelt vedtak etter § 1-3.

Departementene må fatte vedtak etter § 1-3 for de virksomhetene som er av avgjørende betydning for GNF, men som ikke er omfattet av loven etter sikkerhetsloven § 1-2. I forbindelse med GNF-prosessen vil det være bokstavene b og c i § 1-3 som vil være relevante å benytte som hjemmelsgrunnlag for vedtak.

2.2. GNF og samfunnets kritiske funksjoner

Samfunnets kritiske funksjoner. Hvilken funksjonsevne må samfunnet opprettholde til enhver tid? (DSB, 2016) kan brukes i arbeidet med å identifisere GNF. Formålet med rapporten, som ofte omtales som KIKS, var å definere hvilke funksjoner som er kritiske for samfunnet som helhet og hvilke funksjonsevner det er nødvendig å opprettholde for hver av dem. Enkelte deler av KIKS vil overlappe med GNF. For eksempel vil kapabiliteter som KIKS definerer under *styringsevne og suverenitet* ha overlapp med GNF knyttet til nasjonale sikkerhetsinteresser; *De øverste statsorganers virksomhet, sikkerhet og handlefrihet* (jf. SL § 1-5). Deler av KIKS vil imidlertid *ikke* være relevant eller overlappende med GNF, for eksempel enkelte kapabiliteter under *befolkningens sikkerhet* (eksempelvis omsorgstjenester, brannvern), og enkelte kapabiliteter under *samfunnets funksjonsevne* (eksempelvis avløpshåndtering) er vanskelig å argumentere inn under sikkerhetslovens formål og virkeområde.

Departementene må uansett foreta en konkret vurdering i hvert enkelt tilfelle dersom de tar utgangspunkt i KIKS-kapabiliteter, og vurdere der hvor kapabiliteter *kan* benyttes som GNF, der det trengs justeringer før det kan brukes som GNF, også der hvor kapabiliteter *ikke er relevant* for GNF.

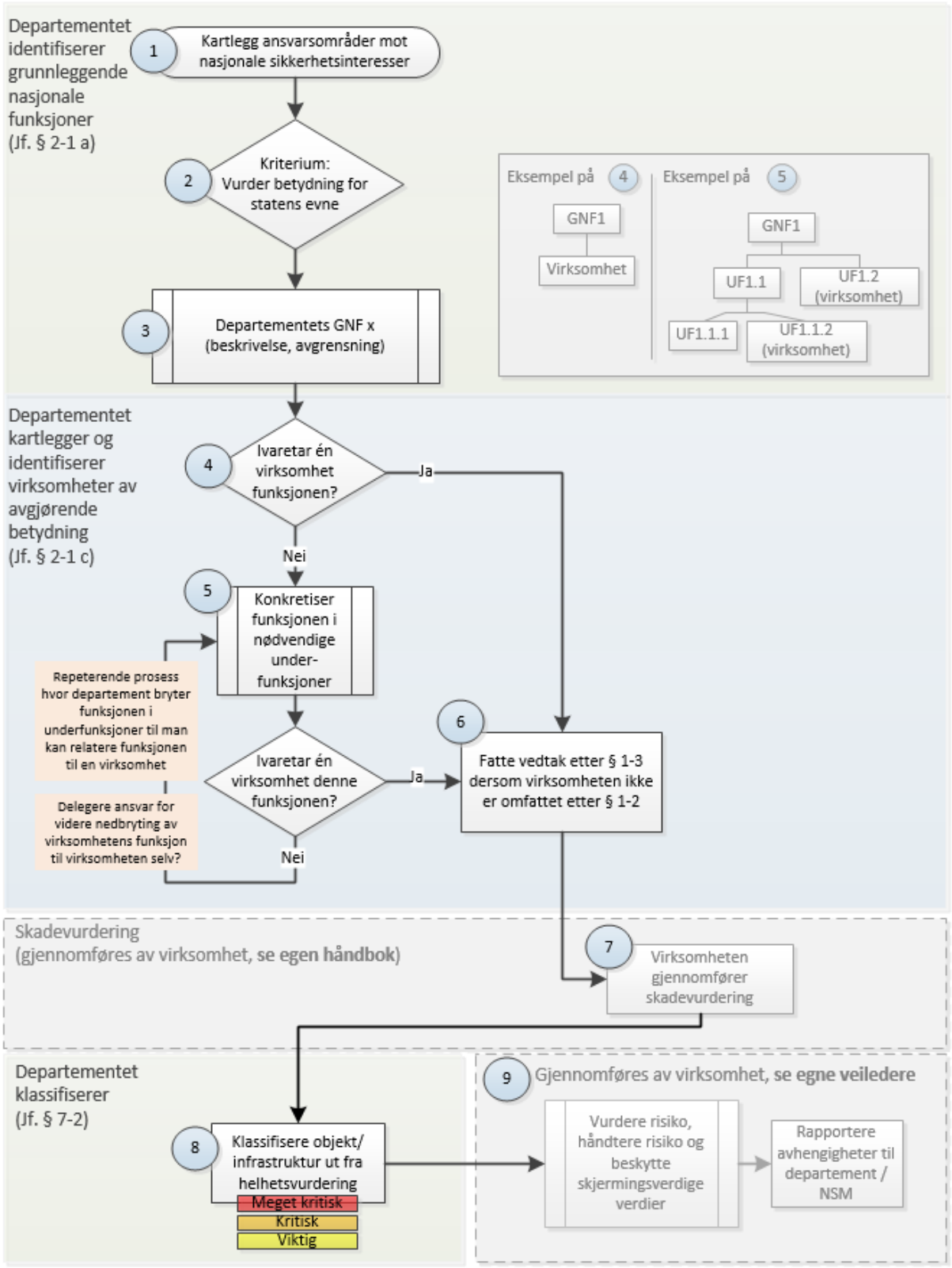
3. Metode for identifisering av GNF og virksomheter

Metoden beskriver sektorvis identifisering av GNF og identifisering av virksomheter med vesentlig og avgjørende betydning for GNF. En figurativ fremstilling av metoden er vist i figur 3.1. Hvert steg i prosessen er beskrevet i underkapitler som korresponderer med nummer i boksene i figuren.

- Steg 1 til 3 beskriver departementets identifisering av grunnleggende nasjonale funksjoner.
- Steg 4 til 6 beskriver departementets identifisering av virksomheter av avgjørende betydning.
- Steg 7 beskriver kort virksomhetens skadevurdering.
- Steg 8 beskriver departementets klassifisering (basert på virksomhetenes skadevurdering – steg 7)
- Steg 9 beskriver kort virksomhetens risikovurdering og rapportering av avhengigheter, og departementets oversikt.

De ulike stegene i hovedfiguren er forklart med et eksempel i vedlegg A.

Metoden er selvsagt mer dynamisk enn et flytskjema kan illustrere. Det gjelder spesielt tidlig i prosessen, hvor departement avgrenser GNF som gir føringer for identifikasjon av virksomheter. Her vil det være naturlig å korrigere avgrensning dersom det oppstår utfordringer med identifisering av virksomheter.



Figur 3.1 Oversiktsfigur

3.1. Kartlegg ansvarsområder mot nasjonale sikkerhetsinteresser (steg 1)

Når departementet skal identifisere GNF er det naturlig å starte med hvilke oppgaver og ansvarsområder som ivaretas av departementet og underliggende sektorer. Dette er utgangspunkt for videre kartlegging av hvilke av departementets og sektorens ansvarsområder og oppgaver som ivaretar nasjonale sikkerhetsinteresser. Følgende dokumenter og prosesser kan være utgangspunkt i dette arbeidet:

- *Støtte og samarbeid: En beskrivelse av totalforsvaret i dag* (utgitt av Forsvarsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet. Siste versjon fra 2018)
- Tildelingsbrev til underliggende etater/virksomheter
- Beredskapssystem for Forsvaret (BFF) og Sivilt beredskapssystem (SBS)
- Virksomheter omfattet av sikkerhetsloven ved enkeltvedtak (jf sikkerhetsloven § 1-3, og lov om forebyggende sikkerhet av 1998 (opphevet) § 2-1 tredje ledd.)
- Sektorens sikkerhetsgraderte anskaffelser
- *Samfunnets kritiske funksjoner* (utgitt av DSB, desember 2016) (se kap. 2.2)
- Virksomheter innmeldt etter NIS-direktivet (NB: først aktuelt etter NIS kartleggingen er gjort)
- Allerede utpekte skjermingsverdige objekter (skadevurderinger)

Eksempelvis kan GNF identifiseres med utgangspunkt i de overordnede mål og oppgaver som inngår i departementenes etatsstyring overfor underliggende virksomheter, eksempelvis et direktorat.

Med utgangspunkt i en oversikt over departementets ansvarsområder er det hensiktsmessig å sortere ut de ansvarsområdene og oppgavene som åpenbart *ikke* har en kobling til nasjonale sikkerhetsinteresser.

For at et ansvarsområde skal kunne være grunnlag for å definere en GNF må det være en kobling mellom ansvarsområder og statens ivaretakelse av nasjonens suverenitet, territorielle integritet eller demokratiske styreform, eller understøtte en eller flere av de sikkerhetspolitiske interessene som angitt i § 1-5, bokstav a til e. GNF bør så langt som mulig samsvare med allerede etablerte funksjoner og prosesser som finnes.

3.1.1. Nasjonale sikkerhetsinteresser

Sikkerhetsloven skal bidra til å trygge Norges *suverenitet*, *territorielle integritet* og *demokratiske styreform* og *andre nasjonale sikkerhetsinteresser*, og å «*forebygge, avdekke og motvirke sikkerhetstruende virksomhet*», jf. sikkerhetsloven § 1-1 bokstav a og b.

For å vite hva som skal beskyttes mot tilsiktede handlinger må derfor Norges nasjonale sikkerhetsinteresser konkretiseres.

Suverenitet

Sikring av Norges suverenitet innebærer at det norske selvstyret skal sikres. Det skal sikres at lovlige norske myndigheter har frihet og eksklusiv rett til å beslutte om politiske og administrative tiltak i Norge, i henhold til norske interesser, og iverksette disse. Sikkerhetsloven skal bidra til å avdekke og forhindre at fremmed makt og andre som ikke har lovlig beslutningsmyndighet i Norge påvirker beslutninger på fordekte eller åpenlyse måter.

Territoriell integritet

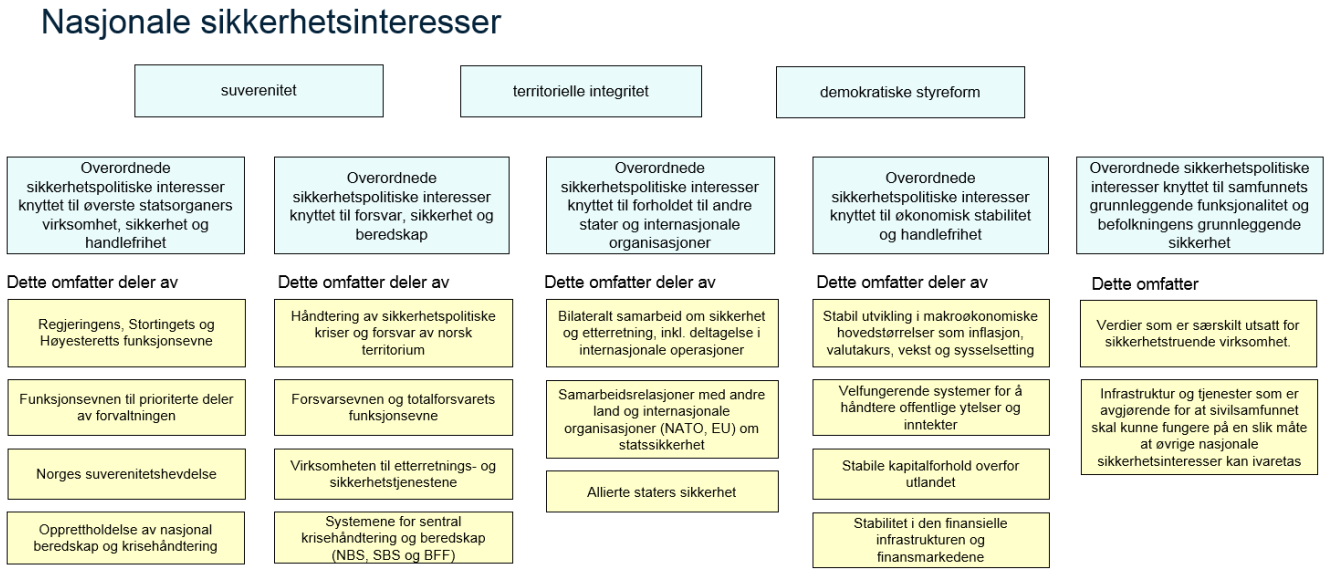
Sikring av Norges territorielle integritet innebærer at lovlig norsk myndighet skal sikres fysisk kontroll over hele Norges territorium. Det er derfor en del av de nasjonale sikkerhetsinteressene å forhindre at fremmed makt tiltvinger seg hele eller deler av Norge.

Demokratiske styreform

Sikring av Norges demokratiske styreform innebærer at det sikres at norske konstitusjonelle prinsipper[1] ivaretas. Sikkerhetsloven skal bidra til at forsøk på rettsstridig maktovertagelse avsløres og forhindres.

Overordnede sikkerhetspolitiske interesser

Begrepene suverenitet, territoriell integritet og demokratiske styreform er utfordrende å avgrense, og dermed også utfordrende å knytte til spesifikke grunnleggende nasjonale funksjoner som er konkrete nok til å identifisere virksomheter og skjermingsverdige verdier. Veilederen tar derfor utgangspunkt i de fem punktene som inngår i definisjonen av nasjonale sikkerhetsinteresser i lovens § 1-5. Prop. 153 L utdyper nasjonale sikkerhetsinteresser i kapittel 6.4.2, og dette er illustrert i figur 3.2.



Figur 3.2: Nasjonale sikkerhetsinteresser, underkategorier og utdyping av disse

[1] Grunnloven, parlamentarismen og annen konstitusjonell sedvane

3.2. Kriterium: Betydning for statens evne (steg 2)

Etter å ha kartlagt sine ansvarsområder må departementet utlede hvilke funksjoner som ivaretar disse ansvarsområdene. Et sentralt og avgrensende kriterium er at funksjonen er en *nødvendig betingelse* for statens ivaretakelse av interessene beskrevet i bokstav *a* til *e*. Nødvendig betingelse vil si at nasjonale sikkerhetsinteresser ikke ivaretas dersom funksjonen helt eller delvis bortfaller. Hensikten med å beskrive dette kriteriet i et eget prosessteg er å tilrettelegge for en konkret vurdering av den enkelte funksjon som er kartlagt i steg 1. GNF vil normalt være unike funksjoner i nasjonal sammenheng. Derfor er et hensiktsmessig vurderingskriterium følgende:

Er funksjonen en nødvendig betingelse for statens evne til å ivareta minst én av de nasjonale sikkerhetsinteressene?

3.2.1. Avgrensninger og grenseverdier for kapasitet / kvalitet / varighet

Konsekvens av reduksjon eller bortfall av grunnleggende nasjonale funksjoner vil ofte variere med utgangspunkt i én eller flere av følgende faktorer:

- Hvor mye av funksjonen som bortfaller (redusert *kapasitet*)
- I hvilken grad innholdet i funksjonens leveranse forringes (redusert *kvalitet*)
- Hvor lenge funksjonen er redusert (*varighet*)

Metoden fastsetter ikke konkrete grenser for kapasitet, kvalitet og varighet. Slike grenseverdier kan brukes dersom dette gir merverdi til departementenes arbeid med å identifisere og avgrense GNF, og vil kanskje i særlig grad være relevant for å avgrense GNF under § 1-5 bokstav e. Det enkelte departement må vurdere hvilket tap som kan aksepteres, og dokumentere dette i beskrivelsen av GNF. Avgrensning og grenseverdier, som for eksempel spesifikke kapasitetsbehov, gir føringer for hvilke virksomheter som identifiseres som avgjørende eller vesentlige. Det er fleksibilitet for det enkelte departement å velge hensiktsmessige grenser for virksomheter av vesentlig betydning, og basert på dette holde oversikt, jf sikkerhetsloven § 2-1 b. Metoden vil i det videre fokusere på identifikasjon av virksomheter av avgjørende betydning.

3.3. Departementets GNF – beskrivelse og avgrensning (steg 3)

Beskrivelse av en GNF er nødvendig for å avgrense og for å identifisere virksomheter, og er en svært sentral del av prosessen. Koblingen til nasjonale sikkerhetsinteresser må konkretiseres i beskrivelsen av den enkelte GNF.

Dette gir noen føringer for hva som bør dokumenteres om GNF i sektoren:

1. Beskrivelse av hva den omfatter (tjeneste, produksjon og aktivitet), vurdering av hvilket tap som kan aksepteres, og evt. grenser for kapasitet, varighet og kvalitet.
2. Hvordan funksjonen er en nødvendig betingelse for statens ivaretakelse av nasjonale sikkerhetsinteresser. Konsekvenser ved helt eller delvis bortfall av funksjonen.
3. Hvilke aktører bidrar og hvordan. Departementet bør beskrive og eksemplifisere hvilke leveranser den enkelte virksomhet har i tilknytning til GNF, og der det er hensiktsmessig konkretisere grenseverdier og tilgjengelighetskrav knyttet til leveransen.

3.3.1. GNF oppløsningsnivå

Som illustrert i figur 1.1, er GNF et bindeledd mellom de nasjonale sikkerhetsinteressene og virksomhetene som råder over skjermingsverdige objekter, infrastruktur og informasjonssystem. En viktig del av arbeidet med å identifisere GNF vil være å definere hvor detaljert en GNF skal være. Sikkerhetsloven legger opp følgende premisser for detaljnivå på GNF:

1. Det innføres ikke nivådifferensiering for GNF-kritikalitet for nasjonale sikkerhetsinteresser
2. Klassifisering av skjermingsverdige objekter og infrastruktur følger av betydning for GNF om objektet eller infrastruktur får redusert funksjonalitet eller blir utsatt for skadeverk, ødeleggelse eller rettstridig overtakelse.

Det første premisset medfører at alle GNFer skal ha tilnærmet samme kritikalitet for nasjonale sikkerhetsinteresser. Det andre premisset medfører at alle GNFer bør ha et felles detaljnivå for å ha et felles utgangspunkt for klassifisering av skjermingsverdige verdier og overførbarhet mellom sektorer.

Underfunksjonene blir ikke egne GNFer, men kan anvendes for å identifisere virksomheter av avgjørende betydning.

3.4. Ivaretar én virksomhet funksjonen? (steg 4)

I enkelte tilfeller vil underliggende virksomheter ha ansvaret for én eller flere GNFer (for eksempel Forsvaret). I så tilfelle kan man gå direkte til steg 6 dersom virksomheten ikke er omfattet av sikkerhetsloven, eller steg 7 dersom virksomheten er omfattet etter sikkerhetsloven § 1-2.

Det kan i enkelte tilfeller være at en GNF ikke har noen underliggende virksomheter av avgjørende betydning, og ingen skjermingsverdige verdier. For eksempel kan enkelte GNFer ha mange underliggende virksomheter som leverer det samme, og dermed tilstrekkelig redundans slik at det ikke er grunnlag for vedtak om virksomheter av avgjørende betydning for GNF etter § 1-3. Redundans kan redusere kritikaliteten til underliggende virksomheter som leverer det samme. Dersom det for den enkelte GNF finnes flere underliggende virksomheter som leverer det samme må departementet vurdere hvorvidt redundansen reduserer kritikaliteten til de ulike underliggende virksomheter. En slik vurdering vil kunne resultere i at noen underliggende virksomheter vil få avgjørende betydning mens andre kun vil ha vesentlig betydning. Vurderes redundansen til å være tilstrekkelig er det ikke grunnlag for vedtak for underliggende virksomheter av avgjørende betydning for GNF etter sikkerhetsloven § 1-

3. Departementet skal likevel identifisere og holde oversikt over GNFer (jf sikkerhetsloven § 2-1 a), også dersom det er tilstrekkelig redundans slik at ingen virksomheter er av avgjørende betydning. Senere endringer i risikobildet kan medføre at virksomheter blir av avgjørende betydning.

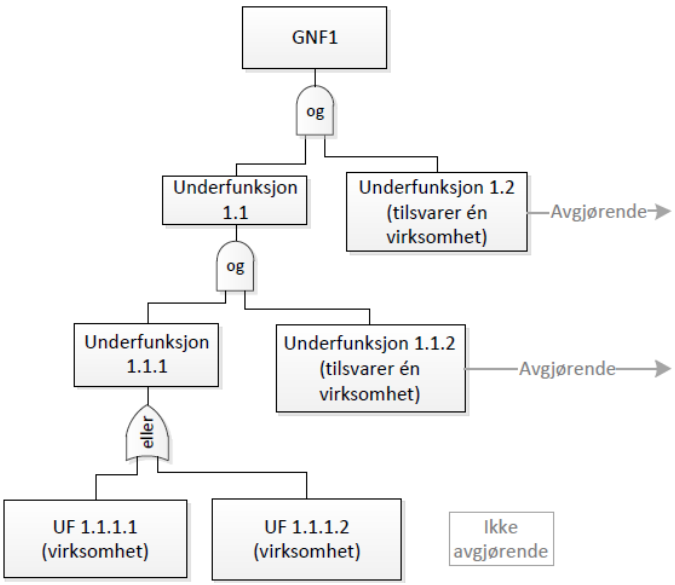
3.5. Konkretisering av funksjon til underfunksjoner (steg 5)

Dersom en GNF ikke tilsvarer én virksomhets funksjon bør departementet bryte ned GNF i underfunksjoner for å identifisere virksomheter som er avgjørende. *Underfunksjonene blir ikke egne GNFer.* For en GNF vil det være noen avgjørende funksjoner som er relevant for sikkerhetslovens virkeområde. Dette prosessteget beskriver nedbrytning av GNF, og fungerer som et verktøy for å identifisere virksomheter etter § 1-3.

3.5.1. Hierarkisk nedbrytning

Formålet med nedbrytingen er å ende opp med en underfunksjon som ivaretas av én virksomhet som råder over objekter, infrastrukturer og informasjonssystemer, eller driver aktivitet, av avgjørende betydning for GNF. Med andre ord brytes GNF ned til hensiktsmessig nivå for å identifisere virksomhet som tilfredsstiller § 1-3 første ledd.

Dette kan illustreres på følgende måte:



Figur 3.3: Hierarkisk nedbrytning

Figur 3.3 illustrerer prinsippene for hierarkisk nedbrytning av en GNF til underfunksjoner. Her er det gjort et skille mellom «og»-porter og «eller»-porter. *Og-porter* illustrerer der hvor man har flere underfunksjoner som er avgjørende for GNF. I figuren er dette vist gjennom "Underfunksjon 1.1" og "Underfunksjon 1.2", og det betyr at begge er avgjørende for GNF. Mens man på "Underfunksjon 1.2" kan avgrense til én virksomhet (som dermed blir av *avgjørende* betydning), må "Underfunksjon 1.1" deles videre inn underfunksjoner.

Nederst i figuren illustreres en *eller-port*, hvor man har flere (i figuren to) virksomheter som kan utføre/levere en underfunksjon. I prinsippet blir dermed ikke disse virksomhetene av avgjørende betydning fordi de ikke alene er av avgjørende betydning. Slike virksomheter kan likevel kvalifisere som av *vesentlig* betydning, og kan inngå i departementets oversikt etter § 2-1 b.

Nedbrytning av GNF til underfunksjoner kan være utfordrende i praksis. Et nyttig hjelpemiddel til nedbrytningen kan være å benytte enkle regler for hvordan underfunksjonene defineres. Å begynne med et *verb,* for eksempel *ivareta, sikre, levere* kan man lettere illustrere det *aktive* i funksjonen, f.eks. «Ivareta system for krisestøtte» kan bedre illustrere den aktuelle leveransen enn enkeltordet «krisestøttesystem». Videre bør også underfunksjonene avgrenses, f.eks. geografisk, eller en annen hensiktsmessig konkretisering (se eksempel i 3.3).

Under nedbrytningen kan departementet bruke scenariotilnærming for å vurdere en virksomhets funksjons' rolle. F.eks. kan det stilles spørsmål rundt hva som skjer med GNF dersom en konkret virksomhets leveranse/tjeneste faller bort.

Departementet definerer i dette steget én eller flere underfunksjoner som er nødvendig for GNF, og som hver ivaretas av en virksomhet. Det kan være at virksomhetens funksjon ikke samsvarer med funksjonen til ett konkret objekt, infrastruktur, eller informasjonssystem. Det kan derfor være nødvendig å gjennomføre en videre konkretisering av virksomhetens funksjon i samarbeid med virksomheten.

Departementet vil i mange tilfeller kunne identifisere skjermingsverdige verdier når de identifiserer virksomheter. Men ulike departement kan ha ulik grad av detaljkunnskap i egen sektor, og det vil derfor være forskjellige utgangspunkt og fremgangsmåter for å identifisere virksomheter, f.eks.:

1. Et departement identifiserer hvilke virksomheter som er av avgjørende betydning basert på god kjennskap om hvilke skjermingsverdige verdier de råder over, eller at de har fastsatt grenseverdier for hva som er av avgjørende betydning. Departementet fatter vedtak etter § 1-3 bokstav b, med begrunnelse.
2. Et departement identifiserer virksomheter som er av avgjørende betydning basert på fastsatte grenseverdier i GNF-beskrivelse, men har ikke kjennskap til hvilke (potensielt) skjermingsverdige verdier virksomheten råder over. Departementet fatter vedtak etter § 1-3 bokstav c, med begrunnelse. Virksomheter som ikke når opp til fastsatte grenseverdier, men som fremdeles er viktige, kan likevel inngå i departementets oversikt over virksomheter av vesentlig betydning.
3. Departementet identifiserer virksomheter som er av avgjørende betydning ved at det meldes inn avhengighet fra annen virksomhet omfattet av sikkerhetsloven. Her bør det legges til grunn en samfunnsøkonomisk vurdering av vedtak etter § 1-3. Informasjon om avhengigheter kan enten komme fra virksomheter i egen sektor, fra annet departement eller fra sikkerhetsmyndigheten.

Departementet identifiserer virksomheter som skal omfattes av sikkerhetsloven etter §1-3 som følge av behov for etablering av skjermingsverdige verdier, eller som følge av behov for å behandle sikkerhetsgradert informasjon.

3.6. Fatte vedtak etter §1-3 dersom virksomheten ikke er omfattet av sikkerhetsloven (steg 6)

Virksomheter identifisert etter steg 4 eller 5 er virksomheter av avgjørende betydning. Dersom virksomheten er omfattet av sikkerhetsloven § 1-2 skal det ikke fattes vedtak gjennom § 1-3. Dersom virksomheten *ikke* er omfattet av sikkerhetsloven § 1-2 skal departementet i henhold til sikkerhetsloven § 1-3 fatte vedtak.

Alle vedtak etter § 1-3 skal begrunnes og hjemles, og bør inneholde:

- Hvilken GNF (og eventuelle underfunksjoner av GNF) som virksomheten understøtter
- Hvordan og i hvilken grad en GNF understøttes av virksomheten
- Kriterier lagt til grunn for vedtak (for eksempel kapasitetsbehov, kvalitetsbehov, varighet), der dette er mulig å spesifisere.

Alle vedtak etter § 1-3 skal meldes NSM, jf sikkerhetsloven § 2-1 bokstav d.

Virksomheter som råder over potensielt skjermingsverdig objekt/infrastruktur skal gjennomføre skadevurdering. Dette gjelder både virksomheter under sikkerhetsloven § 1-2 og vedtak om virksomheter etter § 1-3.

3.7. Virksomheten gjennomfører skadevurdering (steg 7)

Steget illustrerer virksomhetens videre arbeid, og nevnes her fordi departementenes klassifisering av skjermingsverdige objekter og infrastruktur skal bygge på en skadevurdering (jf sikkerhetsloven § 7-2, andre ledd). Formålet med skadevurderingen er å vurdere hvilke skadefølger det kan få for GNF om skjermingsverdige objekter og infrastruktur blir utsatt for skadeverk, ødeleggelse eller rettsstridig overtagelse, og skal gjennomføres iht. § 57 i virksomhetssikkerhetsforskriften. For mer informasjon om skadevurdering, og begrepene objekt, infrastruktur, og informasjonssystem, og relasjonen mellom disse, se NSMs *håndbok i skadevurdering*.

3.8. Klassifisering av objekt / infrastruktur (steg 8)

Begrunnelse for klassifisering skal inngå i departementenes og NSMs oversikt over skjermingsverdige objekt og infrastruktur, jf sikkerhetsloven § 7-2, andre ledd.

Objekter og infrastrukturer som blir utpekt som skjermingsverdige skal klassifiseres ut fra hvor alvorlige skadefølger bortfall av funksjonen kan få for grunnleggende nasjonale funksjoner, jf sikkerhetsloven § 7-2. Departementet skal fatte ett vedtak, som innbefatter både en beslutning om at et objekt eller en infrastruktur er skjermingsverdig (utpeking), og en beslutning om hvilken klassifisering objektet eller infrastrukturen har. I vurderingen skal momentene i virksomhetssikkerhetsforskriftens § 56 legges til grunn. Det vil særlig være av betydning i hvor stor grad grunnleggende nasjonale funksjoner er avhengige av objektet eller infrastrukturen, og hvorvidt bortfall av funksjonen vil ha betydning også for funksjoner i andre sektorer. Formålet med klassifisering av objekter og infrastruktur er dels at det er styrende for hvilke sikkerhetstiltak som skal iverksettes, jf § 7-3, og dels at det gir myndighetene anledning til å kunne prioritere mellom ulike objekt eller infrastruktur, avhengig av hvor store skadefølger redusert funksjonalitet vil kunne ha for grunnleggende nasjonale funksjoner.

Grunnlaget for departementets klassifisering vil være den informasjon departementet eller NSM har etter identifisering (og eventuelt vedtak om) at virksomheten er av avgjørende betydning for GNF, og virksomhetens skadevurdering etter virksomhetssikkerhetsforskriftens § 57. Bestemmelsen pålegger virksomheten å vurdere i hvilken grad bortfall eller reduksjon av et objekt eller en infrastruktur vil påvirke en eller flere grunnleggende nasjonale funksjoner. Departementet står imidlertid fritt til å vurdere skadepotensialet som et annet enn det som følger av virksomhetens skadevurdering. Departementet kan ha bedre oversikt over hvordan de ulike virksomhetene i sektoren bidrar i helheten, enn det den enkelte virksomhet selv har, og må søke å harmonisere klassifiseringsnivået på tvers av ulike virksomheter i sektoren. Departementene bør minst årlig, og dersom det skjer vesentlige endringer i forholdene som ligger til grunn for klassifiseringen, oppdatere identifiseringen, utpekingen og klassifiseringen.

Departementene skal ikke klassifisere større deler av objektene eller infrastrukturene, eller gi en høyere klassifiseringsgrad enn nødvendig. Loven legger opp til at et objekt eller deler av en infrastruktur kan få en høyere klassifiseringsgrad enn andre objekter eller infrastrukturen for øvrig. Det skal være en relativt høy terskel for utpeking av skjermingsverdige objekter og infrastruktur og for klassifisering.

Skadefølgene som følger av klassifiseringsgradene (jf sikkerhetsloven § 7-2) skal forstås på samme måte som skadefølgene for sikkerhetsgradert informasjon i sikkerhetslovens kapittel 5.

Departementene skal holde oversikt over skjermingsverdige objekter og infrastrukturer. Plikten må ses i sammenheng med departementenes overordnede ansvar for forebyggende sikkerhet i egen sektor, jf sikkerhetsloven § 2-1. De objekter og den infrastruktur som utpekes og klassifiseres skal meldes inn til NSM med angivelse av klassifiseringsgrad og begrunnelse. Begrunnelsene er en forutsetning for

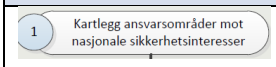
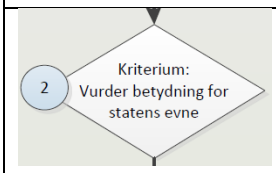
NSMs helhetlige og tverrsektorielle oversikt, og NSMs mulighet til å kunne identifisere sentrale avhengigheter mellom objekter, infrastrukturer, virksomheter og sektorer.

3.9. Risikovurdering, avhengigheter og departementenes oversikt (steg 9)

Virksomheter omfattet av sikkerhetsloven skal i følge lovens § 4-2 og virksomhetssikkerhetsforskriftens § 12 gjennomføre vurdering av risiko. Som en del av denne vurderingen skal virksomheter identifisere og rapportere inn sine avhengigheter til sektordepartement og NSM, jf virksomhetssikkerhetsforskriften § 13. Departementene må gjøre en selvstendig vurdering av om disse virksomhetene skal inngå i departementets oversikt over virksomheter av vesentlig betydning, jf § 2-1 bokstav b.

Vedlegg A – Eksempel

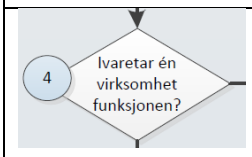
Formålet med eksemplet er å vise prosessen fra identifisering av GNF til klassifisering av skjermingsverdige objekter og infrastruktur. Eksempelet er fiktivt, og en rekke detaljer er forenklet eller utelatt.

Figur	Eksempel
	<u>Steg 1: Departementet kartlegger og vurderer ansvarsområder mot nasjonale sikkerhetsinteresser.</u> Sjøfartsdepartementet har blant annet overordnet ansvar for forvaltning av nasjonens hav- og kystområder. Innenfor forvaltning av kystområdene ligger det at departementet har det overordnede ansvaret for overvåking av norsk territorialfarvann. Sektoren har også ansvar for å dele informasjon om aktivitet og hendelser med andre relevante aktører i forvaltningen, eksempelvis Forsvaret, Kystverket, Klima- og miljødepartementet, Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, Statens strålevern m.fl. Sjøfartsdepartementet har i sitt iverksettingsbrev delegert det koordinerende ansvaret for kystovervåkning til Kystovervåkningsdirektoratet, som er underlagt departementet. Departementet vurderer at funksjonen kystovervåking kan være av betydning for statens evne til å ivareta nasjonale sikkerhetsinteresser.
	<u>Steg 2: Tilfredsstiller den mulige GNFen kriteriet om betydning for statens evne til å ivareta NSI?</u> Departementet vurderer at ikke alle aspekter ved kystovervåkning er av betydning for nasjonale sikkerhetsinteresser. Eksempelvis finner departementet at overvåking av miljørelaterte hendelser ikke er relevant for statens evne til å ivareta nasjonale sikkerhetsinteresser. Derimot er overvåking av fartøysbevegelser og identifisering av fartøystyper av betydning for det militære forsvaret av territorialfarvannet. Denne delen av overvåkingen, og informasjonsflyten om observasjoner til andre aktører, må til enhver tid være operativ for å sikre en hurtig og tilstrekkelig reaksjon ved krenkelser av nasjonalt territorialfarvann. Departementet finner at denne funksjonen er av betydning for suverenitetshevdelse og forsvar av norsk territorium. Funksjonen understøtter de overordnede sikkerhetspolitiske interessene «*Øverste statsorganers virksomhet, sikkerhet og handlefrihet*» og «*Forsvar, sikkerhet og beredskap*» i så stor grad at en reduksjon eller bortfall av funksjonen vil få konsekvenser for statens evne til å ivareta landets suverenitet og territorielle integritet.

	<u>Steg 3: Departementet beskriver og avgrenser GNF</u>
	
	Med utgangspunkt i forrige steg, definerer departementet følgende GNF:
	
	«*overvåking av norsk territorialfarvann*»
	
	Departementet avgrenser og beskriver GNF ytterligere:
	
	• Funksjonen omfatter kontinuerlig overvåking av norsk territorialfarvann for å identifisere fremmed aktivitet, og uten opphold formidle informasjon om observasjoner til Forsvaret
	  • Med *kontinuerlig overvåking* og *uten opphold* menes at funksjonen til enhver tid skal være operativ.
	  • Med *å identifisere fremmed aktivitet* menes
	  ○ å identifisere tilstedeværelse og bevegelser, herunder fart og retning, knyttet til alle sjøgående fartøy over xx bruttotonn, og kunne skille fartøyer med legitim tilstedeværelse fra fartøyer fra fremmede makter, med en feilmargin på maksimum 5%
	  ○ å identifisere fartøystyper basert på tilgjengelig informasjon om

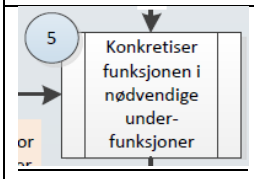
fremmede flåtestyrker, med en feilmargin på maksimum 10%

- Med å *formidle informasjon* menes å bekjentgjøre Forsvarets operative ledelse om observasjoner i norsk territorialfarvann som inngår i beskrivelsen av *fremmed aktivitet* over.



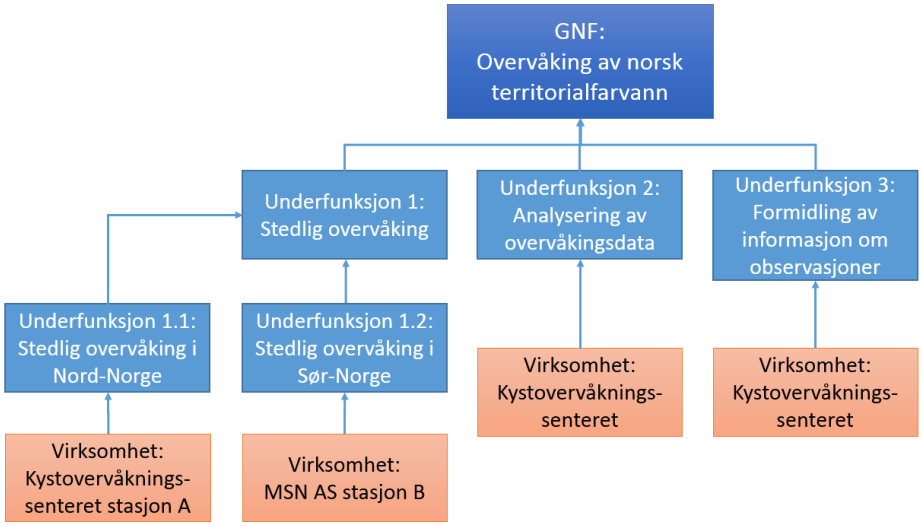
Steg 4: Ivaretar én virksomhet GNFen?

Som beskrevet tidligere så har departementet i sitt iverksettingsbrev delegert det koordinerende ansvaret for kystovervåkning til Kystovervåkningsdirektoratet. Direktoratet har videre delegert understøttende funksjoner til flere virksomheter. Derfor er det nødvendig å bryte ned tjenesten i flere underfunksjoner for å identifisere hvilke virksomheter som er av avgjørende betydning.

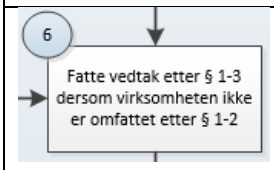


Steg 5: Konkretisering av funksjon til underfunksjoner

Det er behov for å videre konkretisere GNFen i underfunksjoner. F eks slik:



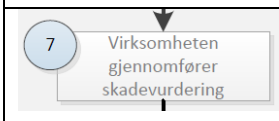
Kystovervåkningssenteret er et statlig foretak underlagt Kystovervåkingsdirektoratet. MSN AS er en privat virksomhet.



Steg 6: Departementet fatter vedtak etter §2-1 c og §1-3

Sjøfartsdepartementet fatter vedtak om at MSN AS omfattes av sikkerhetslovens bestemmelser, jf sikkerhetsloven § 1-3 fordi deres funksjon med å overvåke territorialfarvannet i Sør-Norge er av avgjørende betydning for GNF. Departementet viser i sitt vedtak til at det ikke er tilstrekkelig overlapp av funksjonene i nord og sør, til at et bortfall av MSN AS' funksjon ikke vil ha alvorlige konsekvenser for opprettholdelsen av GNFen.

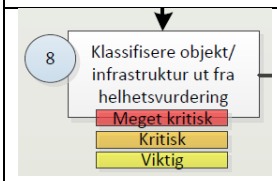
Det er fra tidligere vedtatt at sikkerhetsloven skal gjelde for Kystovervåkningssenteret



Steg 7: Virksomhet gjennomfører skadevurdering

Virksomhetens funksjon og videre nedbryting:

- Kystovervåkningssenteret tilsvarer ett objekt, som innehar Stasjon A, og underfunksjonene 2 og 3.

	• Kystovervåkingssenterets stasjon A tilsvarer ett objekt som er del av objektet Kystovervåkingssenteret. Stasjon A kan overvåke 65% av norsk territorialfarvann, fra nord og sørover. • MSN AS sin stasjon B er ett objekt. Stasjonen kan overvåke 65% av norsk territorialfarvann, fra sør og nordover. Potensielt skjermingsverdige verdier: Kystovervåkingssenteret, Kystovervåkingssenterets stasjon A, MSN AS sin stasjon B. Virksomhetene gjennomfører skadevurdering, for alle stasjoner, med resultatet: • Hvis bortfall av Kystovervåkingssenteret = bortfall av stasjon A, samt analyse og formidling av overvåkingsdata (delfunksjon 2 og 3) • Hvis bortfall av Kystovervåkingssenterets stasjon A= 35% av norsk territorialfarvann i nord uten overvåking • Hvis bortfall av MSN AS stasjon B = 35% av norsk territorialfarvann i sør uten overvåking.
	<u>Steg 8: Departementet klassifiserer</u> • Redusert funksjonalitet eller ødeleggelse av stasjonen A vil føre til en vesentlig reduksjon av opprettholdelsen av GNF. Overvåking, analyse og formidling vil likevel kunne finne sted i 65% av territorialfarvannet. Departementet utpeker stasjon A som skjermingsverdig objekt og klassifiserer det KRITISK. • Tilsvarende som over for stasjon B, som utpekes som skjermingsverdig objekt og klassifiseres som KRITISK. • Redusert funksjonalitet eller ødeleggelse av Kystovervåkingssenteret vil føre til bortfall av analyse og formidlingskapasiteten som understøtter GNF. En hendelse som fører til bortfall av Kystovervåkingssenteret som helhet vil påvirke Stasjon As funksjonsevne. Dette vil få helt avgjørende skadefølger for GNF. Kystovervåkingssenteret utpekes som skjermingsverdig objekt og klassifiseres MEGET KRITISK. Sjøfartsdepartementet informerer virksomhetene om at stasjonene A, B, og Kystovervåkingssenteret er utpekt etter sikkerhetsloven § 7-1 og klassifisert iht sikkerhetsloven § 7-2. Objekter må sikres (jf sikkerhetsloven § 7-3).

Nasjonal sikkerhetsmyndighet

Postboks 814
1306 Sandvika

post@nsm.stat.no
www.nsm.stat.no