

Dokumentversion av webbstöd: Säkerhetskyddad upphandling

Senast uppdaterad: 2020-12-08

Innehåll

Om säkerhetsskyddad upphandling.....	2
Lagar och regler för säkerhetsskyddade upphandlingar.....	9
Innan du sätter igång	17
Säkerhetsskydd under upphandlingsprocessen	20
Använda säkerhetsskydd i upphandlingar.....	24
Sveriges säkerhet.....	31
Lämna anbud i säkerhetsskyddade upphandlingar	33
Ordlista	35

Om säkerhetsskyddad upphandling

Säkerhetsskyddade upphandlingar innebär bland annat att förebyggande åtgärder vidtas för att skydda Sverige mot brott som har betydelse för Sveriges säkerhet. På senare tid har säkerhetsskydd i olika sammanhang blivit omnämnt i massmedier och det finns anledning att anta att säkerhetsskydd i upphandlingar behöver beaktas i en större omfattning än vad som varit vanligt tidigare.

Bestämmelserna gäller vid upphandlingar enligt

- *lagen om offentlig upphandling (LOU)*
- *lagen om upphandling inom försörjningssektorerna (LUF)*
- *lagen om upphandling av koncessioner (LUK)*
- *lagen om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet (LUFSS).*

Säkerhetsskyddade upphandlingar är en konsekvens av principen att säkerhetsskyddet ska vara detsamma oavsett i vilken verksamhet som känsliga uppgifter förekommer eller var säkerhetskänslig verksamhet bedrivs. Bestämmelserna om säkerhetsskydd kan även utgöra ett viktigt verktyg för att främja konkurrensen i säkerhetsskyddade upphandlingar.

Om vårt stöd

På de här sidorna ger vi stöd med fokus på en teoretisk bakgrund till säkerhetsskyddade upphandlingar och ett praktiskt stöd i hur säkerhetsskyddade upphandlingar kan genomföras. Stödet behandlar även säkerhetsskyddslagstiftningen som sådan. Stödet riktar sig till alla som på olika sätt kommer i kontakt med säkerhetsskyddade upphandlingar. Det kan vara upphandlare, jurister, chefer, säkerhetsansvariga, leverantörer med flera.

- Lagar och regler för säkerhetsskyddade upphandlingar
- Innan du sätter igång
- Säkerhetsskydd under upphandlingsprocessen
- Använda säkerhetsskydd i upphandlingar
- Sveriges säkerhet
- lämna anbud i säkerhetsskyddade upphandlingar
- Ordlista

Ytterligare stöd hos andra myndigheter

Det här stödet har fokus på upphandlingsperspektivet i säkerhetsskyddsarbetet. Säkerhetspolisen och Försvarsmakten har var för sig tagit fram stöd om säkerhetsskyddade upphandlingar som vi rekommenderar att du också tar del av. Du kan med fördel läsa det här stödet tillsammans med Säkerhetspolisens och Försvarsmaktens stöd.

Syftet med säkerhetsskyddad upphandling

I upphandlingssammanhang kan det behov som uppstår leda till frågan om behovet ska tillgodoses genom inköp eller genom att verksamhetsutövaren själv utför arbetet. Denna fråga kan också bli aktuell för verksamheter som omfattas av säkerhetsskydd. Den upphandlande myndigheten eller enheten (upphandlande organisationen) kanske resonerar att det blir för riskabelt eller för komplicerat att annonsera en säkerhetsskyddad upphandling.

Utföra själv eller köpa in?

Det är inte alltid så lätt att avgöra vad verksamhetsutövaren själv ska utföra och vad som bättre lämpar sig för utkontraktering. En utgångspunkt kan vara att eftersträva ökad effektivitet, minskade risker och god hushållning av resurser vid bedömningen om ett behov ska utkontrakteras.¹ Om säkerhetsskydd blir aktuellt bör verksamhetsutövaren också göra en lämplighetsbedömning utifrån ett säkerhetsskyddsperspektiv.

Legaldefinition på utkontraktering saknas men i regel innebär det att lägga ut verksamheten på en annan aktör. Det kan då röra sig om en tjänst, process eller verksamhet. Det kan också röra sig om drift, underhåll och skötsel av delar av verksamheten. I det här sammanhanget bör man ha i åtanke att utkontraktering och upphandling inte är synonyma. Inköp av exempelvis pennor innebär inte att verksamheten läggs ut på en annan aktör och utgör därmed inte utkontraktering. Däremot kan inköp av konsulter som tillhandahåller olika typer av verksamhetsnära tjänster innebära att utkontraktering sker i fall där dessa tjänster annars skulle ha utförts av verksamhetsutövaren själv.

I dagens moderna samhälle finns det inte många stater som på egen hand kan leverera alla de varor och tjänster som behövs för att täcka den egna statens behov.² Detta kan särskilt aktualiseras på säkerhetsskyddsområdet, i synnerhet för behov som kräver teknisk spetskompetens eller internationell förankring.

Möjliga fördelar med utkontraktering kan bland annat vara

- kostnadsbesparingar
- förutsägbarhet
- innovation och förnyelse
- tillgång till expertkompetens
- flexibilitet och skalbarhet.

Det kan också finnas nackdelar med utkontraktering såsom

- kontrollen över den säkerhetskänsliga verksamheten minskar

¹ Riksrevisionens granskningar, RiR 2011:4 s 25.

² DS 2018:6, s. 26.

- dolda kostnader
- inlåsnings effekter
- svårigheter att skriva kompletta avtal
- avvikelser från avtal
- kostnader för uppföljning
- försämrad servicekvalitet
- förlust av kompetens.³

Att anställa i stället för att upphandla

Ibland kan det finnas skäl till att anställa egen personal som utför arbetet i stället för att utkontraktera behovet genom en säkerhetsskyddad upphandling. Anställs egen personal för att täcka behovet blir upphandlingslagstiftningen inte längre aktuell och behöver därför inte beaktas av den upphandlande organisationen. Om den upphandlande organisationen anställer egen personal är dock säkerhetsskyddslagstiftningen fortfarande tillämplig i den del som avser anställningar.

Säkerhetsskyddslagstiftningen – ett verktyg för ökad konkurrens på säkerhetsskyddsområdet

Säkerhetsskyddade upphandlingar leder inte bara till att skydda de intressen som säkerhetsskyddslagstiftningen slår vakt om. Säkerhetsskyddade upphandlingar öppnar också upp för konkurrens. Att dessa upphandlingar genomförs i konkurrens medför att anbudsgivare kan tävla på lika villkor om dessa avtal och att den upphandlande organisationen därmed får mer fördelaktiga anbud än vad som annars hade varit fallet.

Kräver mer resurser

Säkerhetsskyddade upphandlingar kan innebära att kostnaderna för inköp ökar. Dels blir fler personer involverade i inköpsarbetet, dels innebär de tillkommande säkerhetsskyddskraven att leverantörer eventuellt tvingas ta ut högre priser för sina varor och tjänster. Säkerhetsskyddade upphandlingar kan också leda till att färre leverantörer vill eller kan lämna anbud.

Ökade kostnader i samband med skyddet av Sveriges säkerhet är dock oundvikligt och måste accepteras. Däremot skulle onödiga kostnadsökningar kunna begränsas genom att den upphandlande organisationen ställer proportionerliga säkerhetsskyddskrav i sina upphandlingar. Det skulle sannolikt också främja konkurrensen eftersom fler leverantörer kan antas uppfylla de uppsatta säkerhetsskyddskraven.

Läs mer under rubriken *Upphandlingsreglerna och säkerhetsskydd*.

Vilka omfattas av säkerhetsskyddslagstiftningen?

Säkerhetsskyddslagen gäller för den som till någon del bedriver verksamhet som är av betydelse för Sveriges säkerhet eller som omfattas av ett för Sverige förpliktande

³ Riksrevisionens granskningar, RiR 2011:4, s. 79–86.

internationellt åtagande om säkerhetsskydd. Denna verksamhet benämns också som säkerhetskänslig verksamhet i säkerhetsskyddslagstiftningen.⁴ Med ”till någon del” har lagstiftaren tydliggjort att det inte krävs att hela verksamheten utgörs av säkerhetskänslig verksamhet för att säkerhetsskyddslagen ska bli tillämplig.⁵

I säkerhetsskyddslagstiftningen används begreppet verksamhetsutövare för alla aktörer, inklusive enskilda verksamhetsutövare, som omfattas av säkerhetsskyddslagstiftningens bestämmelser. Det finns dock bestämmelser som endast blir tillämpliga på vissa aktörer. Dessa anges då specifikt i säkerhetsskyddslagstiftningen.

Exempel på aktörer som anges specifikt i säkerhetsskyddslagstiftningen är:

- statliga myndigheter
- kommuner och regioner (tidigare landsting)
- enskilda verksamhetsutövare.

Statliga myndigheter, kommuner och regioner

Det finns en skyldighet för statliga myndigheter, kommuner och regioner (tidigare landsting) att ingå säkerhetsskyddsavtal när de avser att genomföra en upphandling och ingå avtal om varor, tjänster eller byggtreprenader som aktualiserar säkerhetsskydd.⁶

Enskilda verksamhetsutövare

För enskilda verksamhetsutövare uppstår skyldigheten att ingå säkerhetsskyddsavtal när de ingår avtal om varor, tjänster och byggtreprenader som aktualiserar säkerhetsskydd med utomstående leverantörer.⁷ Detta borde inte hindra att enskilda verksamhetsutövare som omfattas av upphandlingslagstiftningen ingår säkerhetsskyddsavtal i samband med ett upphandlingsförfarande.⁸

För enskilda verksamhetsutövare gäller kravet på säkerhetsskyddsavtal oavsett om villkoren i ett affärsavtal har uttryckts skriftligen eller inte. I detta avseende kan det exempelvis bli aktuellt med säkerhetsskyddsavtal för affärstransaktioner mellan två bolag inom samma koncern.⁹

⁴ 1 kap. 1 § första stycket Säkerhetsskyddslagen (2018:585). Se även sidan om Sveriges säkerhet angående det begreppet.

⁵ Prop. 2017/18:89, s. 133.

⁶ 2 kap. 6 § första stycket Säkerhetsskyddslagen (2018:585).

⁷ 2 kap. 6 § tredje stycket Säkerhetsskyddslagen (2018:585).

⁸ Prop. 2017/18:89, s. 105.

⁹ Prop. 2017/18:89, s. 142.

Enligt den gamla säkerhetsskyddslagstiftningen fanns det begränsade möjligheter att ställa krav på säkerhetsskydd i enskilda verksamheter. En förklaring till det är att Offentlighets- och sekretesslagen (OSL) främst aktualiseras för myndigheter och andra offentliga organ. Eftersom en stor del av den offentliga verksamheten bedrivs i enskild regi omfattas enskilda näringsutövare i en större utsträckning av den nu gällande säkerhetsskyddslagstiftningen.¹⁰

Jämfört med den gamla säkerhetsskyddslagstiftningen används inte uppdelningen av företagsformen där det allmänna har ett rättsligt bestämmande inflytande respektive företagsformen där ett sådant inflytande saknas i lika hög utsträckning i den nu gällande säkerhetsskyddslagstiftningen.¹¹

I säkerhetsskyddslagstiftningen uttrycks båda dessa företagsformer som enskilda verksamhetsutövare eller inkluderas i det bredare begreppet ”verksamhetsutövare” som också inbegriper statliga myndigheter, kommuner och regioner (tidigare landsting). Begreppet verksamhetsutövare innefattar alltså alla aktörer som omfattas av säkerhetsskyddslagstiftningen.

Vad innebär säkerhetsskydd?

Med säkerhetsskydd avses skydd av säkerhetskänslig verksamhet mot spioneri, sabotage, terroristbrott och andra brott som kan hota verksamheten samt skydd i andra fall av säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter.¹² I dessa sammanhang används ibland också begreppet ”SUA”. SUA är dock inte en officiell benämning på säkerhetsskyddade upphandlingar. SUA tycks ha fått innebörden säkerhetsskyddad upphandling med säkerhetsskyddsavtal.

De säkerhetsskyddsåtgärder som vidtas ska enligt säkerhetsskyddslagen beakta följande moment: informationssäkerhet, fysisk säkerhet och personalsäkerhet.¹³

Informationssäkerhet ska förebygga

1. att säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter obehörigen röjs, ändras, görs otillgängliga eller förstörs, och
2. skadlig inverkan i övrigt på uppgifter och informationssystem som gäller säkerhetskänslig verksamhet.

¹⁰ Prop. 2017/18:89, s. 51.

¹¹ Prop. 2017/18:89, s. 47, dessa företagsformer tillämpas dock när kommuner och regioner (tidigare landsting) beslutar om säkerhetsklassning, se 5 kap. 8 § andra stycket Säkerhetsskyddsförordningen (2018:658).

¹² 1 kap. 2 § första stycket Säkerhetsskyddslagen (2018:585).

¹³ 2 kap. 2–4 §§ Säkerhetsskyddslagen (2018:585).

Fysisk säkerhet ska förebygga

1. att obehöriga får tillträde till områden, byggnader och andra anläggningar eller objekt där de kan få tillgång till säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter eller där säkerhetskänslig verksamhet i övrigt bedrivs, och
2. skadlig inverkan på sådana områden, byggnader, anläggningar eller objekt som avses i punkt 1.

Personalsäkerhet ska

1. förebygga att personer som inte är pålitliga från säkerhetssynpunkt deltar i en verksamhet där de kan få tillgång till säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter eller i en verksamhet som av någon annan anledning är säkerhetskänslig, och
2. säkerställa att de som deltar i säkerhetskänslig verksamhet har tillräcklig kunskap om säkerhetsskydd.

Verksamhetsutövaren har ansvar för säkerhetsskyddet i sin verksamhet och det ansvaret kan aldrig flyttas ut genom utkontraktering. Som exempel kan nämnas IT-tjänster som i stigande grad utkontrakteras och koncentreras till ett fåtal bolag. Det ger leverantörer tillgång till en stor mängd information vilket kan öka behovet av säkerhetsskydd i upphandlingar av IT-tjänster.¹⁴

Vilka uppgifter ska skyddas enligt säkerhetsskyddslagstiftningen?

Sekretessbestämmelser om vilka uppgifter som ska skyddas framgår av Offentlighets- och sekretesslagen (OSL).¹⁵ OSL reglerar däremot inte hur uppgifter som omfattas av sekretess med hänsyn till rikets (Sveriges) säkerhet ska hanteras och skyddas. Detta regleras i stället av säkerhetsskyddslagstiftningen.

Hemlig uppgift i gamla lagstiftningen

I den gamla säkerhetsskyddslagstiftningen benämndes de uppgifter som var skyddsvärda med hänsyn till rikets säkerhet på lite olika sätt men hade samma innebörd. Med hemlig uppgift avsågs enligt den gamla säkerhetsskyddsförordningen en uppgift som omfattades av sekretess enligt OSL och som rörde rikets säkerhet.¹⁶ I den gamla säkerhetsskyddslagen förekom inte begreppet hemlig uppgift. Begreppets identiska innebörd kom dock till uttryck i den gamla säkerhetsskyddslagen när den lagen¹⁷ tolkades mot bakgrund av den gamla säkerhetsskyddsförordningens bestämmelser.¹⁸

¹⁴ Säkerhetspolisen, 10 tips för säkrare outsourcing.

¹⁵ Kap. 15 och 18 OSL.

¹⁶ 4 § första punkten gamla Säkerhetsskyddsförordningen (1996:633).

¹⁷ 6 § andra punkten gamla Säkerhetsskyddslagen (1996:627).

¹⁸ 4 § första punkten gamla Säkerhetsskyddsförordningen (1996:633).

Säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter i gällande lagstiftningen

Begreppet hemlig uppgift används inte längre i säkerhetsskyddslagstiftningen. I stället är det säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter som ska skyddas enligt den nya lagstiftningen.

Med säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter avses uppgifter som rör säkerhetskänslig verksamhet och som därför omfattas av sekretess enligt OSL eller som skulle ha omfattats av sekretess enligt OSL om OSL hade varit tillämplig.¹⁹ Det senare tar framförallt sikte på enskilda verksamhetsutövare. Enskilda verksamhetsutövare behöver därför göra en fiktiv sekretessbedömning för att kunna säkerhetsskyddsklassificera uppgifter trots att OSL inte är tillämplig på dessa aktörer. Säkerhetsskyddslagstiftningen har alltså anpassats för det faktum att OSL normalt sett inte är tillämplig på enskilda verksamhetsutövare.

Enligt säkerhetsskyddslagen kan säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter delas in i fyra säkerhetsskyddsklasser. Indelningen i säkerhetsskyddsklasser ska göras beroende på vilken skada som röjandet av uppgifterna kan medföra på Sveriges säkerhet.²⁰

Säkerhetsskyddsklasserna delas in enligt följande:

1. kvalificerat hemlig vid en synnerligen allvarlig skada,
2. hemlig vid en allvarlig skada,
3. konfidentiell vid en inte obetydlig skada, eller
4. begränsat hemlig vid endast ringa skada.

Säkerhetsskyddsklassificeringen får även betydelse för tillämpningen av andra bestämmelser i säkerhetsskyddslagstiftningen. Bland annat påverkar säkerhetsskyddsklassificeringen vilken säkerhetsklass som personal ska få.

Läs mer under rubriken *Använda säkerhetsskydd i upphandlingar*.

Övriga uppgifter som ska skyddas

Alla delar i en verksamhet som har betydelse för Sveriges säkerhet kan omfattas av säkerhetsskyddslagstiftningen. Utöver skydd för säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter kan det exempelvis bli aktuellt att skydda personal, fastigheter och andra anläggningar. Det beror inte i första hand på att dessa tillhandahåller eller innehåller säkerhetsskydds-klassificerade uppgifter, utan för att de är vitala för förmågan att upprätthålla kritiska samhällsfunktioner som exempelvis Sveriges demokratiska statsskick, rättsväsende eller brottsbekämpande förmåga med mera.²¹

¹⁹ 1 kap. 2 § andra stycket Säkerhetsskyddslagen (2018:585); 1 kap. 4 § Säkerhetsskyddsförordningen (2018:658).

²⁰ 2 kap. 5 § första stycket Säkerhetsskyddslagen (2018:585).

²¹ Prop. 2017/18:89, s. 134.

Vilka utövar tillsyn?

Bestämmelserna om tillsynsmyndigheternas ansvarsområden har justerats och preciserats i säkerhetsskyddsförordningen. Enligt säkerhetsskyddsförordningen utövas tillsynen på säkerhetsskyddsområdet av:²²

1. Försvarsmakten när det gäller Fortifikationsverket och Försvarets högskolan samt de myndigheter som hör till Försvaretsdepartementet.
2. Säkerhetspolisen när det gäller övriga myndigheter, utom Justitiekanslern, samt kommuner och regioner (tidigare landsting).
3. Affärsverket svenska kraftnät när det gäller enskilda verksamhetsutövare som bedriver elförsörjningsverksamhet.
4. Transportstyrelsen när det gäller enskilda verksamhetsutövare som bedriver flygtrafik-tjänst för civil luftfart, flygtrafikledningstjänst för militär luftfart och verksamhet som i övrigt är av betydelse för luftfartsskydd, hamnskydd och sjöfartsskydd.
5. Post- och telestyrelsen när det gäller enskilda verksamhetsutövare som bedriver verksamhet som avser elektronisk kommunikation och posttjänst.
6. Länsstyrelserna när det gäller enskilda verksamhetsutövare som bedriver andra säkerhetskänsliga verksamheter än sådana som anges i 3–5.

Säkerhetspolisen och Försvarsmakten får dessutom utöva tillsyn på ansvarsområden som ansvaras av andra tillsynsmyndigheter.²³

Det är verksamhetsutövaren som bär det yttersta ansvaret för säkerhetsskyddet. Utövandet av tillsyn innebär inte att verksamhetsutövaren fräntas ansvaret för säkerhetsskyddet.

Lagar och regler för säkerhetsskyddade upphandlingar

I upphandlingar som omfattas av säkerhetsskydd ska den upphandlande myndigheten eller enheten (upphandlande organisationen) se till att både säkerhetsskyddslagstiftningen och upphandlingslagstiftningen efterföljs. Även andra relevanta upphandlingslagar ska beaktas.

Tillämpliga lagar på säkerhetsskyddsområdet

De lagar som aktualiseras på säkerhetsskyddsområdet är framförallt säkerhetsskyddslagen och säkerhetsskyddsförordningen. I säkerhetsskyddade upphandlingar ska även relevanta upphandlingslagar beaktas.

²² 7 kap. 1 § första stycket Säkerhetsskyddsförordningen (2018:658).

²³ 7 kap. 2 § Säkerhetsskyddsförordningen (2018:658).

Övergångsbestämmelser i säkerhetsskyddslagstiftningen

Det finns flera bestämmelser i övergångsbestämmelserna som kan få betydelse i samband med säkerhetsskyddsarbetet. Säkerhetsskyddslagen och säkerhetsskyddsförordningen har båda övergångsbestämmelser som reglerar vad som gäller vid övergången från de gamla till de nu gällande bestämmelserna.

Ytterligare föreskrifter att beakta

Säkerhetspolisen, Försvarsmakten och andra myndigheter som berörs får meddela ytterligare föreskrifter. Detta framgår av 7 kap. 4–9 §§ Säkerhetsskyddsförordningen (2018:658).

Se till exempel [Säkerhetspolisens föreskrifter om säkerhetsskydd; PMFS 2019:2 \(pdf\)](#)

Upphandlingsreglerna och säkerhetsskydd

De lagar som styr all offentlig upphandling bygger på fem grundprinciper. Bestämmelserna i upphandlingslagarna ska alltid tolkas mot bakgrund av dem.

I samband säkerhetsskyddade upphandlingar bör något nämnas om två av dessa principer:

- proportionalitetsprincipen
- principen om öppenhet.

Proportionalitetsprincipen i upphandlingssammanhang innebär att kraven och villkoren i upphandlingen ska stå i rimlig proportion till det som upphandlas. De åtgärder som den upphandlande organisationen genomför får inte gå utöver vad som är nödvändigt för den aktuella upphandlingen.

Principen om öppenhet (transparens) i upphandlingssammanhang innebär att upphandlingar ska präglas av öppenhet och förutsebarhet. Upphandlingen ska därför som utgångspunkt annonseras så att vem som helst kan lämna anbud i upphandlingen. De leverantörer som har lämnat en ansökan eller ett anbud i en upphandling ska informeras om resultatet. Upphandlingsdokumenten ska vara förutsebara, det vill säga klart och tydligt formulerade samt innehålla alla krav som har ställts.

Säkerhetsskyddsanalys, nyckeln till proportionalitet

Om det i en säkerhetsskyddad upphandling saknas skäl att ställa krav på säkerhetsskydd kan säkerhetsskyddskraven bedömas vara oproportionerliga, i synnerhet om konkurrensen begränsas med anledning av de ställda säkerhetsskyddskraven. Av samma anledning är det exempelvis inte möjligt att slentrianmässigt ställa krav på säkerhetsskydd i alla upphandlingar för att vara på ”säkra sidan” och därmed undgå genomförandet av en säkerhetsskyddsanalys inför varje upphandling.

Krav på säkerhetsskydd måste föregås av en säkerhetsskyddsanalys. En väl genomförd säkerhetsskyddsanalys som bekräftar behovet av säkerhetsskydd i en upphandling talar starkt för att säkerhetsskyddskraven är proportionerliga.

Om säkerhetsskydd inte är nödvändigt enligt säkerhetsskyddsanalysen

Säkerhetsskyddsanalysen kan leda till slutsatsen att säkerhetsskydd inte är nödvändigt i en upphandling. Säkerhetsskyddsanalysen kan också komma fram till att det rör sig om ett skyddsbehov som inte når upp till vad som avses enligt säkerhetsskyddslagstiftningen men som ändå kan anses vara samhällsviktigt. Dessa skyddsbehov får i första hand tillgodoses genom annan kris- och skyddslagstiftning. Det kan då röra sig om lagstiftning vars primära syfte är att upprätthålla kontinuitet i samhällsviktig verksamhet.²⁴

Läs mer under rubriken *Andra lagar som kan aktualiseras*.

Alla säkerhetsskyddskrav ska vara proportionerliga

Proportionalitetsprincipen tillämpas på alla de säkerhetsskyddskrav som har ställs i upphandlingen. Exempelvis ska proportionalitetsprincipen beaktas när nivån på säkerhetsskyddsavtalet bestäms (3-nivåskala) och när befattningar sätts i säkerhetsklass (3-gradig skala).

En upphandling med säkerhetsskyddsavtal nivå 1 kan antas innebära att färre leverantörer får möjligheten att delta i en upphandling jämfört med om nivån i stället hade bedömts vara 3. Det beror på att säkerhetsskyddsavtal med nivå 1, jämfört med nivå 3, innebär att fler krav ställs på leverantören. Utifrån ett proportionalitetsperspektiv blir det därför avgörande att säkerhetsskyddsavtalet får en korrekt nivå.

Ett annat exempel är ramavtal med få planerade avrop. I en sådan situation skulle proportionalitetsprincipen bättre kunna beaktas om parterna ingår ett säkerhetsskyddsavtal i samband med respektive avrop. Om säkerhetsskyddsavtal ingås i samband med respektive avrop skulle registerkontrollernas omfattning på ett bättre sätt möta behovet eftersom onödiga registerkontroller sannolikt skulle undvikas. Detta förutsätter dock att inga säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter framgår under upphandlingsprocessen fram till dess att avrop sker.

Samma princip gäller för de säkerhetsklassningar som personalen får beroende på de befattningar eller arbetsuppgifter som blir aktuella för uppdraget. Om leverantörens hela personalstyrka placeras i säkerhetsklass 1 när delar av personalen uteslutande kommer att utföra arbetsuppgifter som faller in under säkerhetsklass 3 kan proportionaliteten i detta ifrågasättas.

²⁴ Prop. 2017/18:89, s. 39.

Säkerhetsskyddslagstiftningen skapar förutsättningar för proportionalitet

Säkerhetsskyddslagstiftningen skapar förutsättningar för den upphandlande organisationen ta fram proportionerliga säkerhetsskyddskrav i en upphandling. Genom bland annat indelningen av fyra säkerhetsskyddsklasser finns det bra möjligheter att ställa proportionerliga säkerhetsskyddskrav. I detta avseende var den gamla säkerhetsskyddslagstiftningen mer binär till sin karaktär där indelningen endast bestod av nivån hemlig uppgift.

I förarbetena till säkerhetsskyddslagen har man särskilt uttryckt betydelsen av proportionalitet i säkerhetsskyddsåtgärderna. Bland annat bör säkerhetsskyddsåtgärderna utformas så att de inte medför skada eller annan olägenhet för allmänna eller enskilda intressen.

Säkerhetsskyddsåtgärder kan potentiellt vara kostsamma och riskera att negativt påverka en verksamhets funktionalitet, effektivitet och tillgänglighet. Åtgärderna kan även vara mycket ingripande för enskilda. Det är därför viktigt att säkerhetsskyddet inte görs mer omfattande än nödvändigt och att valda åtgärder motiveras av behovet.

En väl genomförd säkerhetsskyddsanalys med en bedömning om vad som är skyddsvärt i verksamheten och vilka skyddsåtgärder som är nödvändiga ökar förutsättningarna för att säkerhetsskyddet blir väl avvägt och effektivt, det vill säga proportionerligt.²⁵

Öppenhetsprincipen (transparens)

För att beakta principen om öppenhet ska det framgå av upphandlingsdokumenten om ett säkerhetsskyddsavtal ska ingås och vilken nivå som ska gälla för säkerhetsskyddsavtalet. Säkerhetsskyddsavtalet upprättas som ett separat avtal som publiceras i samband med de övriga upphandlingsdokumenten. Potentiella anbudsgivare ska ges förutsättningar att bland annat kunna uppskatta vilka investeringar eller andra kostnader som kan aktualiseras med anledning av säkerhetsskyddsavtalet.

Att i det publicerade säkerhetsskyddsavtalet detaljerat beskriva skyddsbehovets innehåll är normalt inte möjligt med tanke på att uppgifter man vill skydda då skulle röjas. Däremot kan det yttre ramverk som ska gälla för säkerhetsskyddsavtalet beskrivas på ett tydligt sätt utan att säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter läcks.

[Principen om öppenhet](#)

²⁵ Prop. 2017/18:89, s. 57 f.

Går det att under ett pågående avtalsförhållande ingå ett säkerhetsskyddsavtal eller göra justeringar i säkerhetsskyddsavtalet och säkerhetsklassningen?

Utrymmet för att göra ändringar av kontrakt eller ramavtal är begränsat enligt upphandlingslagstiftningen. Därför är det viktigt att ta ställning till behovet av säkerhetsskydd innan annonseringen av upphandlingen.

Att i efterhand ingå ett säkerhetsskyddsavtal, där den upphandlande organisationen inför upphandlingen av kontraktet eller ramavtalet inte har tillämpat säkerhetsskydd, aktualiserar frågan om tillåtna ändringar av kontrakt eller ramavtal. Samma sak gäller om den upphandlande organisationen i annonsen av en upphandling har angett att en viss nivå på säkerhetsskyddsavtalet ska gälla men sedan under ett pågående kontrakt eller ramavtal vill ändra nivån på säkerhetsskyddsavtalet. Det gäller i synnerhet om ändringen sker från nivå 3 eller 2 till nivå 1.

Att ingå ett säkerhetsskyddsavtal eller ändra nivån på säkerhetsskyddsavtalet i efterhand kan öka kostnaderna för leverantören och påverka kontraktets eller ramavtalets omfattning. Det kan därför leda till att leverantören begär en högre ersättning än vad parterna har kommit överens om. Dessa omständigheter är exempel på faktorer som kan påverka bedömningen om ändringarna kan anses vara tillåtna enligt upphandlingslagstiftningen.

En bedömning ska därför göras enligt tillämplig upphandlingslags bestämmelser om vad som gäller vid ändringar av kontrakt eller ramavtal. Lagen om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet (LUFSS) saknar uttryckliga bestämmelser om ändringar av kontrakt eller ramavtal. Men eftersom ändringar av kontrakt eller ramavtal i stor utsträckning utgör en kodifiering av praxis bör vägledning ändå kunna hämtas från de övriga upphandlingslagarna som innehåller bestämmelser om ändringar av kontrakt eller ramavtal när en upphandling genomförs enligt LUFSS. Om det rör sig om ändringar som inte är tillåtna enligt upphandlingslagstiftningen kan upphandlingen behöva göras om.

Kan en upphandling som omfattas av säkerhetsskydd bli undantagen från upphandlingslagstiftningen?

Undantag från upphandlingslagstiftningen är bland annat möjligt om upphandlingen rör **Sveriges väsentliga intressen** eller **säkerhetsintressen**. Dessa begrepp kommer främst från Fördraget om europeiska unionens funktionssätt (FEUF). Det finns bestämmelser i FEUF som ger EU:s medlemsstater möjlighet att göra vissa undantag från EU:s upphandlingsregelverk i syfte att skydda de väsentliga nationella säkerhetsintressena. Det innebär bland annat att ingen medlemsstat ska vara förpliktad att lämna sådan information vars avslöjande den anser strida mot sina väsentliga säkerhetsintressen.²⁶

²⁶ Artikel 346 FEUF.

Bestämmelser om undantag från upphandlingslagstiftningen för upphandlingar inom försvars- och säkerhetsområdet framgår av respektive upphandlingslag i lagen om offentlig upphandling (LOU), lagen om upphandling inom försörjningssektorerna (LUF), lagen om upphandling av koncessioner (LUK) och LUF.²⁷

Begreppet Sveriges säkerhet som tillämpas i säkerhetsskyddslagstiftningen förekommer inte i undantagsbestämmelserna för LOU, LUF, LUF eller LUK. Jämfört med begreppen Sveriges väsentliga intressen eller säkerhetsintressen innefattar Sveriges säkerhet fler omständigheter. Mot bakgrund av bestämmelserna i FEUF används begreppen Sveriges väsentliga intressen eller säkerhetsintressen snarare som ett verktyg för att skilja på EU:s respektive medlemsstaternas kompetensområden.

En upphandling som omfattas av säkerhetsskyddslagstiftningen på grund av Sveriges säkerhet innebär inte ett automatiskt undantag från upphandlingslagstiftningen. Det beror på att Sveriges väsentliga intressen eller säkerhetsintressen endast utgör några av många andra omständigheter som kan aktualisera Sveriges säkerhet. Om ett planerat inköp konstateras ha betydelse för Sveriges säkerhet ska detta ha sin grund i Sveriges väsentliga intressen eller säkerhetsintressen för att undantag från upphandlingslagstiftningen ska bli aktuell.

Läs mer under rubriken *Sveriges säkerhet*

Undantag ska tillämpas restriktivt

Bestämmelser som medger undantag från upphandlingslagstiftningen ska tillämpas restriktivt och en bedömning ska göras i varje enskilt fall. Undantag får bara göras om det inte är möjligt att garantera det skydd som behövs genom mindre ingripande åtgärder, till exempel genom att ingå ett säkerhetsskyddsavtal och lämna ut skyddsvärda handlingar med erinran om tystnadsplikt.²⁸ Detta går även att utläsa indirekt av undantagsbestämmelserna på försvars- och säkerhetsområdet i LOU, LUF och LUK.²⁹

Ett scenario som eventuellt skulle kunna aktualisera nämnda undantag på försvars- och säkerhetsområdet är om själva upphandlingsbehovets existens måste hållas hemlig. I dessa fall kan varan eller tjänsten införskaffas utan att behöva beakta upphandlingslagstiftningen. Detta påverkar inte säkerhetsskyddslagstiftningens tillämplighet eftersom Sveriges säkerhet även innefattar situationer som avses enligt Sveriges väsentliga intressen eller säkerhetsintressen.

²⁷ 3 kap 3–5 §§ LOU; 3 kap. 1–3 §§ LUF; 1 kap. 9–10 §§ LUF; 3 kap. 1–3 §§ LUK.

²⁸ Prop. 2015/16:195, s. 381 f.

²⁹ 3 kap. 4–5 §§ LOU; 3 kap. 2–3 §§ LUF; 3 kap. 2–3 §§ LUK.

Säkerhetsskyddslagstiftningen gäller även vid undantag från upphandlingslagstiftningen

Skyldigheten att följa säkerhetsskyddslagstiftningen påverkas inte om upphandlingslagstiftningens undantagsbestämmelser blir tillämpliga. Inte heller påverkas denna skyldighet av vilket upphandlingsförfarande som tillämpas. Det innebär att om säkerhetsskyddslagstiftningen blir tillämplig ska den tillämpas oberoende av upphandlingslagstiftningens tillämplighet.

Upphandlingslagstiftningens bestämmelser om uteslutning

Upphandlingslagstiftningens innehåller flera bestämmelser om uteslutning av leverantörer.³⁰ Bestämmelserna om uteslutning syftar till att inte tillåta leverantörer som är dömda för de brott som anges i respektive upphandlingslag att delta i upphandlingar. Även andra typer av förseelser kan bli föremål för uteslutning enligt upphandlingslagarna. Bestämmelserna om uteslutning i upphandlingslagstiftningen innebär dock inte ett säkerhetsskydd enligt säkerhetsskyddslagstiftningen.

Framförallt beror det på att säkerhetsskyddslagstiftningen har ett annat syfte. Säkerhetsskyddslagstiftningen blir tillämplig på säkerhetskänslig verksamhet och avser brott som har betydelse för Sveriges säkerhet. Säkerhetsskyddslagstiftningen ställer därutöver andra typer av krav som är mer långtgående jämfört med upphandlingslagstiftningens uteslutningsgrunder. Uteslutningsgrunderna enligt upphandlingslagstiftningen har inte konstruerats med huvudsyftet att skydda Sveriges säkerhet.

Enligt upphandlingslagstiftningens bestämmelser om uteslutning saknar det betydelse om upphandlingsföremålet rör säkerhetskänslig verksamhet. Till skillnad från säkerhetsskyddslagstiftningen kan bestämmelserna om uteslutning tillämpas i alla upphandlingar oavsett skyddsvärde.

Andra lagar som kan aktualiseras

NIS-direktivet och LUFs är exempel på andra lagar som kan bli aktuella inför en upphandling som kräver ett särskilt skydd.

Hur och när tillämpas LUFs i förhållande till säkerhetsskyddslagstiftningen?

Både LUFs och alla de andra upphandlingslagarna (LOU, LUF och LUK) syftar till att uppnå konkurrens. LUFs ger dock, utifrån ett säkerhetsperspektiv, bättre förutsättningar att bland annat ställa mer långtgående krav. Säkerhetsskyddslagstiftningen ska dock beaktas oaktat om LUFs blir tillämplig eller inte.

³⁰ 13 kap. LOU; 13 kap. LUF; 11 kap. LUK; 11 kap. LUFs.

Information om hur och när LUFSS kan tillämpas finns i Upphandlingsmyndighetens stöd om [Lagen om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet \(LUFSS\)](#).

Hur och när tillämpas NIS-direktivet i förhållande till säkerhetsskyddslagstiftningen?

NIS-direktivet är ett EU-direktiv om säkerhet för nätverk och informationssystem.

Den nationella lagstiftning som omsätter NIS-direktivets bestämmelser är Lag (2018:1174) om informationssäkerhet för samhällsviktiga och digitala tjänster (här förkortad som LISDT). Dessa bestämmelser tar sikte på att uppnå en hög nivå av säkerhet i nätverks- och informationssystem för utvalda sektorer som är samhällsviktiga samt även digitala tjänster.³¹

NIS-direktivet och LISDT syftar därför till att tillgodose skyddsbehovet för verksamheter som är samhällsviktiga men som inte är så skyddsvärda att de berör Sveriges säkerhet. Tillämpningen av NIS-direktivet och LISDT kan i vissa situationer innebära att den upphandlande organisationen på ett bättre sätt kan beakta proportionalitetsprincipen.

Läs mer under rubriken *Upphandlingsreglerna och säkerhetsskydd*.

Det framgår av LISDT att dess bestämmelser inte gäller för verksamhet som omfattas av säkerhetsskyddslagen.³² Säkerhetsskyddslagstiftningen har ett bredare tillämpningsområde och utgör även ett skydd för de intressen som LISDT är tänkt att skydda.

Hur gränsdragningen ska göras mellan verksamheter som omfattas av säkerhetsskyddslagstiftningen respektive NIS-direktivet/LISDT är dock inte helt enkel.

Ett sätt att beskriva samhällsviktig verksamhet kan vara om en verksamhet uppfyller båda eller det ena av följande villkor:³³

- Ett bortfall av eller en svår störning i verksamheten kan ensamt eller tillsammans med motsvarande händelser i andra verksamheter på kort tid leda till att en allvarlig kris inträffar i samhället.
- Verksamheten är nödvändig eller mycket väsentlig för att en redan inträffad kris i samhället ska kunna hanteras så att skadeverkningarna blir så små som möjligt.

Det innebär att ett stort antal verksamheter skulle kunna omfattas av samhällsviktig verksamhet. Verksamheter som avses enligt den nya säkerhetsskyddslagstiftningen

³¹ 1 § Lag (2018:1174) om informationssäkerhet för samhällsviktiga och digitala tjänster.

³² 8 § Lag (2018:1174) om informationssäkerhet för samhällsviktiga och digitala tjänster.

³³ Prop. 2007/08:92, s. 33.

omfattas i regel av dessa kriterier, men karaktäriseras därutöver av att de har betydelse för Sveriges säkerhet ur ett nationellt perspektiv. Förklaringen till detta är att säkerhetsskydds-lagstiftningen primärt syftar till att skydda känslig verksamhet mot antagonistiska angrepp, till exempel spioneri, sabotage och terroristbrott. Samhällsviktig verksamhet brukar ibland åskådliggöras som en pyramid där säkerhetsskyddslagens tillämpningsområde hamnar i pyramidens topp.³⁴

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) har tagit fram [informationsmaterial och föreskrifter inom ramen för NIS-direktivet](#).

Relaterade länkar

- [Säkerhetsskyddslag \(2018:585\)](#)
- [Säkerhetsskyddsförordning \(2018:658\)](#)
- [De grundläggande upphandlingsprinciperna](#)
- [Uteslutningsgrunder](#)

Innan du sätter igång

För ett framgångsrikt säkerhetsskyddsarbete behöver ni ha en väl fungerande säkerhetsorganisation med rätt kompetenser, genomförda analyser och avsatt tid. Här beskriver vi hur ni kan skapa rätt förutsättningar för säkerhetsskyddsarbetet.

En välfungerande säkerhetsorganisation är en grundläggande förutsättning för att bedriva ett framgångsrikt säkerhetsskyddsarbete. Den upphandlande myndigheten eller enheten (upphandlande organisationen) bör ha rutiner för hur arbetet mellan inköps- och säkerhetsorganisationen ska gå till. Det yttersta ansvaret för säkerhetsskyddet har ledningen på den upphandlande organisationen.

Utse säkerhetsskyddschef och involvera medarbetare med rätt kompetenser

Om det inte är uppenbart att det inte behövs ska det finnas en utsedd säkerhetsskyddschef som ansvarar och kontrollerar att verksamheten bedrivs i enlighet med vad som föreskrivs i säkerhetsskyddslagstiftningen.³⁵ Den upphandlande organisationen bör i arbetet med säkerhetsskyddade upphandlingar involvera de säkerhetsansvariga i ett tidigt skede.

Ibland är det också nödvändigt att andra specialistkompetenser deltar i säkerhetsskyddsarbetet. Det kan då röra sig om IT-säkerhetsspecialister, informationssäkerhetsspecialister, jurister med flera. Om särskildas krav på

³⁴ Prop. 2017/18:89, s. 40.

³⁵ 2 kap. 2 § första stycket Säkerhetsskyddsförordningen (2018:658).

säkerhetsskydd har ställts i anbuds-inbjudan kan den upphandlande organisationens säkerhetsansvariga behöva bistå vid prövningen av dessa krav.³⁶

Genomför en säkerhetsskyddsanalys

Den som bedriver säkerhetskänslig verksamhet ska utreda behovet av säkerhetsskydd genom en säkerhetsskyddsanalys.

Säkerhetsskyddsanalysen ska med underlag från verksamheten som upphandlingen eller avtalet berör bland annat utreda:³⁷

- vad som ska skyddas
- mot vad skyddet ska avse
- hur skyddet ska se ut.

Om säkerhetsskydd blir aktuellt i en upphandling bör säkerhetsskyddsanalysen också fastställa vilken nivå som ska tillämpas på säkerhetsskyddsavtalet.

I förarbetena till säkerhetsskyddslagen ges en närmare förklaring till varför det är viktigt med en väl genomförd säkerhetsskyddsanalys. Säkerhetsskyddsanalysen ska bland annat identifiera skyddsvärden, hot och sårbarheter i verksamheten. I säkerhetsskyddsanalysen identifieras också vilka skyddsvärda uppgifter som finns i verksamheten och vad som i övrigt behöver ett säkerhetsskydd.

Syftet med säkerhetsskyddsanalysen är vidare att tydliggöra vilka typer av hot och sårbarheter som säkerhetsskyddsåtgärderna ska skydda mot och vilka negativa konsekvenser ett angrepp kan medföra. Det är bedömningarna i säkerhetsskyddsanalysen som sedan ligger till grund för de säkerhetsskyddsåtgärder som vidtas. Dessa bedömningar säkerställer att säkerhetsskyddsåtgärderna hänger ihop i ett väl fungerande säkerhetsskyddssystem.³⁸

I det här sammanhanget bör också nämnas att för de aktörer som omfattas av samrådsskyldigheten utgör underlaget från säkerhetsskyddsanalysen en viktig del i samrådsunderlaget.

Dokumentera och uppdatera säkerhetsskyddsanalysen

Säkerhetsskyddsanalysen ska dokumenteras och ta fasta på behovet av säkerhetsskydds-åtgärder i det aktuella fallet. Arbetet med säkerhetsskyddsanalysen ska inte ses som en engångsinsats. Det är ett kontinuerligt och pågående arbete som

³⁶ Säkerhetspolisen, *10 tips för säkrare outsourcing*.

³⁷ Se information om [säkerhetsskyddsanalys på Säkerhetspolisens webbplats](#).

³⁸ Prop. 2017/18:89, s. 56.

innebär att säkerhetsskyddsanalysen måste hållas uppdaterad. Det är också viktigt att den information om säkerhetsskydd som redan finns i organisationen tas till vara.³⁹

Ta fram en säkerhetsplan

Om det enligt säkerhetsskyddsanalysen blir aktuellt med säkerhetsskydd i upphandlingen ska säkerhetsskyddslagstiftningens bestämmelser följas och en säkerhetsplan tas fram. I säkerhetsplanen bör resultatet av säkerhetsskyddsanalysen samt en redovisning av de krav som ska gälla för säkerhetsskyddet framgå.⁴⁰

Avgör när säkerhetsskyddet behövs i upphandlingsprocessen

Nästa steg i säkerhetsskyddsarbetet blir att avgöra när säkerhetsskyddet behövs i upphandlingsprocessen. Resultatet av denna bedömning innebär att säkerhetsskyddsavtal ingås i rätt skede av upphandlingsprocessen, det vill säga innan leverantören får tillgång till de säkerhetsskyddsklassificerade uppgifterna eller den säkerhetskänsliga verksamheten.

Om anbudsgivare exempelvis får tillgång till säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter redan i upphandlingsdokumenten kan upphandlingen genomföras som ett tvåstegsförfarande (till exempel urvals- eller selektivt förfarande). Ett tvåstegsförfarande innebär att kretsen av anbudsgivare kan begränsas. Förfarandet i sig innebär dock inte ett tillräckligt skydd. Ett mer ändamålsenligt skydd kan exempelvis uppnås genom att den upphandlande organisationen genomför ett tvåstegsförfarande med begränsningsregeln att säkerhetsskyddsavtal måste ingås med anbudssökande som i övrigt uppfyller ställda krav och urvalskriterier. Det innebär att endast anbudssökande som blir godkända vid säkerhetsprövningen får gå vidare till steg två där anbudssökande ges möjlighet att få ta del av säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter.

Säkerhetsskyddsavtal med antagna anbudsgivare kan när ett tvåstegsförfarande har använts, i reviderad form, fortsätta att gälla under kontrakts- eller ramavtalstiden.⁴¹ Om det i stället ingås ett nytt säkerhetsskyddsavtal före kontraktets eller ramavtalets ingående ska en avanmälan av det gamla säkerhetsskyddsavtalet göras till Säkerhetspolisen och en ny anmälan göras av det nya säkerhetsskyddsavtalet. Samma sak gäller när säkerhetsskyddsavtal ingås med underleverantörer.

³⁹ Prop. 2017/18:89, s. 56.

⁴⁰ Säkerhetspolisen, *Säkerhetsskyddad upphandling – en vägledning*, 2009/2010, s. 38.

⁴¹ Säkerhetspolisen, *Säkerhetsskyddad upphandling – en vägledning*, 2009/2010, s. 12.

Avsätt tid för de olika momenten

Arbetet med säkerhetsskyddade upphandlingar kan vara mycket tidskrävande. I planeringen bör man ta hänsyn till de olika moment som blir aktuella med anledning av säkerhetsskydds-arbetet. Det händer inte alltför sällan att analysen av säkerhetsskyddet blir lidande på grund av att de säkerhetsansvariga blivit involverade i ett för sent skede av upphandlingsarbetet.

Det finns flera moment som kan vara tidskrävande i samband med säkerhetsskyddade upphandlingar. Säkerhetsprövning av leverantörer är ett exempel, där intervjuer, utbildningar och eventuella anpassningar som leverantören måste göra i sin verksamhet kan ta tid innan kontraktet eller ramavtalet kan ingås. Ett annat exempel är säkerhetsprövningen av utländska leverantörer som ofta tar längre tid att genomföra. Anbudens giltighetstid bör därför också anpassas för den extra tidsåtgång som krävs för säkerhetsskyddade upphandlingar.

Läs mer under rubriken *Använda säkerhetsskydd i upphandlingar*.

Säkerhetsskydd under upphandlingsprocessen

Den här sidan innehåller en kortfattad sammanfattning om det som behandlas på våra övriga sidor om säkerhetsskyddad upphandling.

Förberedelsefas



Resurssättning

Den upphandlande myndigheten eller enheten (upphandlande organisationen) ska skapa de organisatoriska förutsättningar som behövs så att personalen på inköps- och säkerhetsorganisationen ska kunna etablera ett samarbete inför en kommande säkerhetsskyddad upphandling.

I samband med säkerhetsskyddsarbetet ska även en bedömning göras om ytterligare kompetenser behöver delta. De säkerhetsansvariga ska alltid delta i upphandlingar som kräver säkerhetsskydd.

Ta hänsyn till tidsåtgången för säkerhetsskyddsarbetet i planeringen av upphandlingen.

Säkerhetsskyddsanalys

Säkerhetsskyddsanalysen innebär att säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter och det som i övrigt behöver ett säkerhetsskydd ska identifieras. Säkerhetsskyddsanalysen ska bland annat utreda vad som ska skyddas, mot vad skyddet ska avse samt hur skyddet ska se ut. Säkerhetsansvariga hos verksamhetsutövaren ansvarar för att genomföra säkerhetsskyddsanalysen.

Kravspecifikation på säkerhetsskyddet

En säkerhetsplan där säkerhetsskyddskraven framgår ska tas fram av verksamhetsutövaren. I säkerhetsplanen fastställs vilken nivå som ska gälla för säkerhetsskyddsavtalet samt vilken säkerhetsklass som ska gälla för personalen. I detta arbete ska bland annat proportionalitetsprincipen beaktas av den upphandlande organisationen vilket innebär att säkerhetsskyddskraven står i proportion till behovet.

Säkerhetsskyddsavtal upprättas

Den upphandlande organisationen upprättar ett säkerhetsskyddsavtal där villkoren för säkerhetsskyddet framgår. Även villkoren för hur uppföljningen ska gå till anges i säkerhetsskyddsavtalet. I dessa villkor bör det till exempel framgå hur uppsikten, kontrollen och uppföljningen av leverantören ska göras.

Upphandlingsfas



Upprättande av upphandlingsdokument och utvärdering av anbud

Den upphandlande organisationen anpassar upphandlingsdokumenten med utgångspunkt på vad som har framkommit i förberedelsefasen. Mot bakgrund av säkerhetsskyddsanalysen väljs det upphandlingsförfarande, i enlighet med tillämplig upphandlingslag, som på bästa sätt tillgodoser säkerhetsskyddet i upphandlingen. Om särskilda krav på säkerhetsskyddet har ställts i anbudsinvitan ska de säkerhetsansvariga bistå vid prövningen av dessa krav.

Beakta även bestämmelserna om samrådsskyldighet, anmälningsplikt och upplysningsplikt.

Säkerhetsskyddsavtalet ges företräde

Alla handlingar som ingår i upphandlingsdokumenten anpassas till säkerhetsskyddsavtalet och dess fastställda nivå. Det innebär bland annat att säkerhetsskyddsavtalet ges företräde framför alla övriga handlingar i upphandlingsdokumenten och att hävningsvillkoren i ramavtalet eller kontraktet anpassas till säkerhetsskyddsavtalet.

Teckna säkerhetsskyddsavtal och genomför säkerhetsprövning

Den upphandlande organisationen tecknar säkerhetsskyddsavtal med leverantörer som blir aktuella. Därefter genomförs säkerhetsprövningar och andra åtgärder i enlighet med säkerhetsskyddsavtalet.

Säkerhetsprövning ska göras innan aktuell personal deltar i verksamhet som omfattas av säkerhetsskydd. Säkerhetsprövningen innebär bland annat att grundutredning, registerkontroll och särskild personutredning genomförs.

Val av förfarande styr när säkerhetsskyddsavtalet ingås

Om ett öppet förfarande har tillämpats och ett tilldelningsbeslut har meddelats ingås säkerhetsskyddsavtalet först; därefter ingås kontrakt eller ramavtal med antagen anbudsgivare.

Vid ett tvåstegsförfarande ingås säkerhetsskyddsavtal i samband med steg 1. Leverantörer som blir godkända i säkerhetsprövningen går sedan vidare till steg 2.

Avsätt tid

Tänk på att säkerhetsskyddsavtal och genomförandet av säkerhetsprövningar tar mycket tid i anspråk. Dessutom behöver leverantören till exempel anpassa lokaler i enlighet med säkerhetsskyddsavtalet innan kontraktet eller ramavtalet kan ingås vilket ytterligare drar ut på tiden. Vidare bör anbudens giltighetstid vara anpassade för den extra tidsåtgång som behövs för säkerhetsskyddade upphandlingar.

Realiseringsfas



Förvaltning av säkerhetsskyddsavtalet

Nödvändiga rutiner ska ha tagits fram för att under avtalstiden tillämpa uppsikt, kontroll och uppföljning av leverantörerna. Det kan bland annat innebära löpande utbildning av leverantörens personal och säkerhetsprövning av nytilkommen personal under avtalstiden.

När säkerhetsskyddsavtalet upphör

När säkerhetsskyddsavtalet upphör ska även kontraktet eller ramavtalet upphöra. Alla nödvändiga åtgärder med anledning av kontraktets eller ramavtalets upphörande ska vidtas. Bland annat ska avanmälan göras till Säkerhetspolisen. Leverantören kan också behöva underteckna en erinran om tystnadsplikt igen.

Efter uppdragets upphörande bör en genomgång göras om vad som har fungerat bra och vad som har fungerat mindre bra under avtalstiden. Säkerhetsansvarig, upphandlare och beställare bör ingå i det arbetet. Genomgången ska syfta till att förbättra de framtida säkerhetsskyddade upphandlingarna.

Använda säkerhetsskydd i upphandlingar

Här kan du läsa om vad som gäller för säkerhetsskyddsavtal, säkerhetsklassning, säkerhetsprövning, tystnadsplikt, utländsk personal och utländska leverantörer samt andra åtgärder som måste vidtas i samband med säkerhetsskyddade upphandlingar.

Vad innebär ett säkerhetsskyddsavtal?

Kraven på hur säkerhetsskyddet ska tillgodoseas av leverantören anges i ett säkerhetsskyddsavtal.⁴² Leverantörens efterlevnad av villkoren i säkerhetsskyddsavtalet ska bland annat kontrolleras genom regelbunden kontroll av säkerhetsskyddet och utbildning av personalen.⁴³

Skyldigheten att ingå säkerhetsskyddsavtal aktualiseras vid upphandling eller vid avtal beroende på vilken aktör det rör sig om. Läs mer om hur olika aktörer omfattas av säkerhetsskyddslagstiftningen under rubriken *Om säkerhetsskyddad upphandling*.

När förutsättningarna är uppfyllda uppstår skyldigheten att ingå säkerhetsskyddsavtal om:⁴⁴

1. det förekommer säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter i säkerhetsskyddsklassen konfidentiell eller högre, eller
2. det i övrigt avser eller ger leverantören tillgång till säkerhetskänslig verksamhet av motsvarande betydelse för Sveriges säkerhet.

Bestämmelsen enligt den första punkten utgör inget hinder för att säkerhetsskyddsavtal ingås trots att det rör sig om en situation där endast säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter i den lägsta säkerhetsskyddsklassen

⁴² 2 kap. 6 § första stycket Säkerhetsskyddslagen (2018:585).

⁴³ 2 kap. 6 § andra stycket Säkerhetsskyddslagen (2018:585); 5 kap. 1 § Säkerhetsskyddsförordningen (2018:658).

⁴⁴ 2 kap. 6 § första stycket Säkerhetsskyddslagen (2018:585).

förekommer. Säkerhetspolisens föreskrifter⁴⁵ kan dock vara till hjälp när en bedömning görs för fall som gäller den lägsta säkerhetsskyddsklassen.

Andra punkten avser situationer som inte berör säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter men som ger tillgång till säkerhetskänslig verksamhet av motsvarande betydelse för Sveriges säkerhet. I förarbetena till den nya säkerhetsskyddslagen tas informationssystem och andra elektroniska kommunikationslösningar upp som exempel. Det kan alltså avse vitala funktioner för samhället som medför höga krav på tillgänglighet och riktighet. Bestämmelsen kan också aktualiseras för säkerhetskänslig verksamhet i övrigt. Kärnkraftverk och flygplatser kan utgöra några exempel där den säkerhetskänsliga verksamheten enbart i begränsad omfattning avser säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter.⁴⁶

Hur används säkerhetsskyddsavtal i upphandlingar?

Säkerhetsskyddsavtalet upprättas som ett separat avtal i upphandlingsdokumenten. En av de grundläggande principerna i upphandling är principen om öppenhet. För att beakta den principen bör det tydligt framgå av upphandlingsdokumenten om ett säkerhetsskyddsavtal ska ingås.

De grundläggande upphandlingsprinciperna

Säkerhetsskyddsavtal kan bland annat reglera följande:⁴⁷

- säkerhetsskyddsorganisation
- säkerhetsskyddsinstruktion
- informationssäkerhet
- behörighet
- fysisk säkerhet
- personalsäkerhet
- utbildning och kontroll
- tillsyn
- fördelning av kostnaderna för säkerhetsskyddet
- tystnadsplikt
- äganderättsförhållanden
- avtalsperiod.

Säkerhetsskyddsavtal med nivåerna 1–3

Ett säkerhetsskyddsavtal ska bland annat säkerställa att säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter får samma säkerhetsskydd hos leverantören som verksamhetsutövaren tillämpar på sin egen verksamhet. I säkerhetsskyddslagstiftningen nämns inget om

⁴⁵ PMFS 2019:2.

⁴⁶ Prop. 2017/18:89, s. 141.

⁴⁷ Säkerhetspolisen, *Säkerhetsskyddad upphandling – en vägledning*, 2009/2010, s. 12.

säkerhetsskyddsavtalets olika nivåer. Säkerhetsskyddsavtalets olika nivåer regleras däremot i Säkerhetspolisens föreskrifter.⁴⁸ Nivåerna för säkerhetsskyddsavtal har tagits fram av Säkerhetspolisen och Försvarsmakten i syfte att anpassa säkerhetsskyddsavtalets innehåll till upphandlingsföremålets skyddsbehov.⁴⁹

Generellt innebär de olika nivåerna på säkerhetsskyddsavtal följande:

Säkerhetsskyddsavtal nivå 1

Leverantören kommer att **utanför verksamhetsutövarens lokaler eller utrymmen**

- få tillgång till eller möjlighet att förvara säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter i säkerhetsskyddsklassen konfidentiell eller högre, eller
- få tillgång till säkerhetskänslig verksamhet där åtkomst till verksamheten kan medföra en inte obetydlig skada för Sveriges säkerhet.

Säkerhetsskyddsavtal nivå 2

Leverantören kommer att **i verksamhetsutövarens egna lokaler eller utrymmen**

- få tillgång till eller möjlighet att förvara säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter i säkerhetsskyddsklassen konfidentiell eller högre, eller
- få tillgång till säkerhetskänslig verksamhet där åtkomst kan medföra en inte obetydlig skada för Sveriges säkerhet.

Säkerhetsskyddsavtal nivå 3

Leverantören kan komma att **i verksamhetsutövarens egna lokaler eller utrymmen**

- få tillgång till säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter i säkerhetsskyddsklassen konfidentiellt eller högre, eller
- få tillgång till säkerhetskänslig verksamhet där åtkomst kan medföra en inte obetydlig skada för Sveriges säkerhet.

Mer information om [säkerhetsskyddsavtalets olika nivåer finns hos Säkerhetspolisen](#)

Säkerhetsklassning enligt en 3-gradig skala

Placering i säkerhetsklass enligt den 3-gradiga skalan regleras och definieras i säkerhetsskyddslagstiftningen. Säkerhetsklassning av anställda eller de som på annat sätt deltar i verksamheten beror framförallt på i vilken omfattning de berörda får ta del av säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter eller om deltagandet i verksamheten

⁴⁸ Se bland annat 7 kap. 3 § PMFS 2019:2.

⁴⁹ Se mer om säkerhetsskyddsavtal och dess nivåer på Säkerhetspolisens och Försvarsmaktens webbplatser.

har möjlighet att skada Sveriges säkerhet.⁵⁰ Notera skillnaden i innebörden av att placera personal i säkerhetsklass och att säkerhetsskyddsklassificera uppgifter, det senare avser uppgifternas säkerhetsskyddsklass.

Läs mer om säkerhetsskyddsklassificering under rubriken *Om säkerhetsskyddad upphandling*.

Exempelvis ska en anställning eller något annat deltagande i säkerhetskänslig verksamhet placeras i säkerhetsklass 1, om den anställda eller den som på annat sätt deltar i verksamheten

1. i en omfattning som inte är ringa får del av uppgifter i säkerhetsskyddsklassen kvalificerat hemlig, eller
2. till följd av sitt deltagande i verksamheten har möjlighet att orsaka synnerligen allvarlig skada för Sveriges säkerhet.⁵¹

För enskilda verksamhetsutövare gäller att de själva inte kan fatta beslut om placering i säkerhetsklass för den utomstående leverantörens personal. Detta ska hanteras av ansvarig tillsynsmyndighet.

Skillnad mellan säkerhetsskyddsavtal med nivå 1–3 och säkerhetsklassning 1–3

Säkerhetsskyddsavtalets olika nivåer ska inte förväxlas med säkerhetsklassningens gradering. Säkerhetsskyddsavtalet utgör grunden för uppdragets placering i säkerhetsklass. Säkerhetsskyddsavtalet innehåller de säkerhetsskyddsvillkor som ska gälla under avtalstiden medan personer i befattningar och funktioner som hanterar säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter eller har möjlighet att skada Sveriges säkerhet placeras i säkerhetsklass. Ett tecknat säkerhetsskyddsavtal utgör en förutsättning för att placera leverantörens personal i säkerhetsklass.

Säkerhetsskyddsavtalet kan upprättas i tre olika nivåer. I dessa sammanhang brukar man ibland tala om ”SUA-avtal med nivå 1–3”. Placering i säkerhetsklass sker också enligt en 3-gradig skala för de befattningar och funktioner som blir aktuella.

Säkerhetsskyddsavtalets särställning i upphandlingsdokumenten

Ett giltigt säkerhetsskyddsavtal är en förutsättning för att verksamhetsutövaren ska kunna teckna ett kontrakt eller ett ramavtal med leverantören. Det är först efter att säkerhetsskyddsavtalet har ingåtts som parterna kan ingå bindande kontrakt eller ramavtal.

⁵⁰ 3 kap. 5–11 §§ Säkerhetsskyddslagen (2018:585).

⁵¹ 3 kap. 6 § Säkerhetsskyddslagen (2018:585).

Säkerhetsskyddsavtal ska alltid ingås innan ramavtalet eller kontraktet tecknas. Ingår parterna ramavtalet eller kontraktet innan säkerhetsskyddsavtalet har tecknats finns risken att leverantören får ta del av säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter innan en säkerhetsprövning har skett. Det kan också uppstå svårigheter om leverantören efter att ramavtalet eller kontraktet har ingåtts vägrar att underteckna säkerhetsskyddsavtalet.

Säkerhetsskyddsavtalets villkor ska på samma sätt som gäller för övriga avtalsvillkor framgå i upphandlingsdokumenten. Om det förekommer motstridiga uppgifter i kontraktet eller ramavtalet ska säkerhetsskyddsavtalet ha företräde vilket ska framgå av såväl upphandlingsdokumenten som av det kontrakt eller ramavtal som parterna ingår. Det bör i kontraktet eller ramavtalet dessutom finnas hävningsvillkor för det fall leverantören inte fullgör sina åtaganden enligt säkerhetsskyddsavtalet.

Om standardiserade kontrakt eller ramavtal används ska den justeras och anpassas för den säkerhetsskyddade upphandlingen. Detsamma gäller för Säkerhetspolisens mallar om säkerhetsskyddsavtal som endast anger vad som minst ska ingå. Det kan också vara nödvändigt att i upphandlingsdokumenten ställa krav på att anbudsgivare eller anbudssökande ska försäkra att säkerhetsskyddsavtalets villkor accepteras.

Vad innebär en säkerhetsprövning?

En säkerhetsprövning syftar till att klarlägga om en person kan antas vara lojal mot de intressen som skyddas enligt säkerhetsskyddslagstiftningen och i övrigt är pålitlig utifrån en säkerhetssynpunkt. En säkerhetsprövning ska göras av den aktuella personalen innan anställningen eller deltagandet i den säkerhetskänsliga verksamheten påbörjas. Säkerhetsprövningen kan bland annat innefatta grundutredning, registerkontroll och särskild personutredning.⁵²

Vad innebär tystnadsplikt?

I säkerhetsskyddslagstiftningen har det införts krav på tystnadsplikt. Den som på grund av anställning eller på annat sätt deltar eller har deltagit i säkerhetskänslig verksamhet får inte obehörigen röja eller utnyttja säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter.⁵³

Upplyningsplikten innebär att verksamhetsutövaren ska upplysa den som tillåts ta del av säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter om räckvidden och innebörden av den sekretess och tystnadsplikt som följer av OSL respektive säkerhetsskyddslagen.⁵⁴

⁵² 3 kap. 1–3 §§ Säkerhetsskyddslagen (2018:585); se även bestämmelser om säkerhetsprövning i Säkerhetsskyddsförordningen (2018:658).

⁵³ 5 kap. 2 § Säkerhetsskyddslagen (2018:585).

⁵⁴ 2 kap. 4 § Säkerhetsskyddsförordningen (2018:658).

Det finns ett straffrättsligt ansvar enligt brottsbalken⁵⁵ för den som bryter mot tystnadsplikten. I dessa sammanhang kan verksamhetsutövaren upprätta en så kallad "erinran om tystnadsplikt" som undertecknas av den som får tillgång till säkerhetsklassificerade uppgifter. En erinran om tystnadsplikt innehåller dels en påminnelse om den lagstadgade tystnadsplikten som är begränsad till säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter, dels en sekretessförbindelse som omfattar sekretessbelagda uppgifter.

Tystnadsplikten gäller även efter att uppdraget har upphört att gälla varför verksamhetsutövaren ska påminna den som det berör om detta. Den som får tillgång till säkerhetsklassificerade uppgifter kan därför få underteckna erinran om tystnadsplikt igen vid uppdragets avslutande.

Mer information om [tystnadsplikt i upphandlingar finns hos Säkerhetspolisen](#).

Deltagande av utländska medborgare och leverantörer i säkerhetsskyddade uppdrag

Det finns inga hinder enligt säkerhetsskyddslagstiftningen att anlita utländska medborgare eller leverantörer för säkerhetsskyddade uppdrag som därigenom får ta del av säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter. Detta ska inte förväxlas med vad som gäller för säkerhetsklassade anställningar i staten, en kommun eller en region (tidigare landsting) som kan kräva svenskt medborgarskap. Enligt den nya säkerhetsskyddslagen gäller att en anställning i staten, en kommun eller en region (tidigare landsting) som är placerad i säkerhetsklass 1 eller 2 endast får innehas av den som är svensk medborgare. Endast om det finns särskilda skäl får regeringen i enskilda fall medge undantag från kravet på svenskt medborgarskap.⁵⁶ Det innebär att anställningar som är placerade i säkerhetsklass 3 får innehas av utländska medborgare.

Det är lite olika procedurer som aktualiseras beroende på om det rör sig om utländsk personal eller om det rör sig om utländska leverantörer.

Utländsk personal

Om det blir aktuellt att använda utländsk personal kan säkerhetsprövningen av dessa visa sig vara svårare att utföra. Det beror bland annat på att registerkontroller som utförs på utländska medborgare inte alltid ger tillräcklig med information. Säkerhetsprövning av utländska medborgare bör därför anpassas i syfte att uppnå en

⁵⁵ 20 kap. 3 § Brottsbalken (1962:700).

⁵⁶ 3 kap. 11 § Säkerhetsskyddslagen (2018:585).

korrekt och likvärdig säkerhetsprövning. Det kan exempelvis innebära högre krav på inhämtning av referenser med mera.⁵⁷

Utländska leverantörer

För utländska leverantörer kan det bli aktuellt att kontrollera om Sverige har ingått ett säkerhetsskyddsavtal på nationell nivå, ett så kallat GSA (general security agreement), med berörda länder i säkerhetsskyddade upphandlingar där utländska leverantörer deltar. Information om vilka länder som har tecknat ett säkerhetsskyddsavtal med Sverige finns hos Utrikesdepartementet.⁵⁸

Enligt säkerhetsskyddsförordningen får säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter bland annat inte lämnas till en utländsk leverantör om inte Sverige har ingått en överenskommelse om säkerhetsskydd med den andra staten och leverantören har godkänts genom en kontroll enligt den andra statens säkerhetsskyddslagstiftning.⁵⁹ Den utländska myndigheten genomför då en säkerhetsprövning av leverantören som har sitt säte i det land som den utländska myndigheten verkar i.

I övergångsbestämmelserna till säkerhetsskyddsförordningen finns det undantag från denna bestämmelse. Bestämmelsen om när säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter får lämnas till en utländsk myndighet, mellanfolklig organisation eller utländsk leverantör behöver inte tillämpas förrän den 1 januari 2022.⁶⁰ Detta påverkar dock inte verksamhetsutövarens skyldighet att upprätthålla ett fullgott säkerhetsskydd.

Andra åtgärder som måste vidtas i samband med säkerhetsskyddade upphandlingar

I samband med säkerhetsskyddade upphandlingar ska verksamhetsutövaren också följa bestämmelserna om samrådsskyldighet och anmälningsplikt.

Samrådsskyldighet

Samrådsskyldigheten innebär att statliga myndigheter innan upphandlingsförfarandet inleds i vissa fall kan bli skyldiga att samråda med sin tillsynsmyndighet som är antingen Säkerhetspolisen eller Försvarsmakten.⁶¹ Se [Säkerhetspolisens information om samråd vid säkerhetsskyddad upphandling](#)

⁵⁷ Försvarsmakten, *Handbok - Säkerhetsskyddad upphandling med säkerhetsskyddsavtal*, 2010, s. 21; Säkerhetspolisen, *Säkerhetsskyddad upphandling – en vägledning*, 2009/2010, s. 16.

⁵⁸ Säkerhetspolisen, *10 tips för säkrare outsourcing*; Säkerhetspolisen, *Säkerhetsskyddad upphandling – en vägledning*, 2009/2010, s. 16.

⁵⁹ 3 kap. 9 § andra stycket Säkerhetsskyddsförordningen (2018:658).

⁶⁰ Övergångsbestämmelse 6 Säkerhetsskyddsförordningen (2018:658).

⁶¹ 2 kap. 6 § Säkerhetsskyddsförordningen (2018:658).

Enligt praxis anses upphandlingsförfarandet ha påbörjats när den upphandlande myndigheten eller enheten (upphandlande organisationen) beslutat att inleda ett upphandlingsförfarande och detta beslut kommit till kännedom utåt. Det kan exempelvis ha skett genom att den upphandlande organisationen tagit någon form av extern kontakt att anskaffa det som beslutet avser. Tidpunkten för när en upphandlande myndighets eller enhets beslut kan bli föremål för överprövning får också betydelse vid denna bedömning.⁶²

Anmälningsskyldighet

Anmälningsskyldigheten innebär att verksamhetsutövaren när den har ingått ett säkerhetsskyddsavtal ska anmäla det till Säkerhetspolisen. Anmälan till Säkerhetspolisen ska också göras när säkerhetsskyddsavtalet upphör att gälla.⁶³

Även personer som har placerats i säkerhetsklass ska avanmälas när säkerhetsskyddsavtalet upphör att gälla. Det innebär att när en anställning eller något annat deltagande som har föranlett en placering i säkerhetsklass upphör ska verksamhetsutövaren skyndsamt till Säkerhetspolisen anmäla att registerkontrollen ska avslutas.⁶⁴

Sveriges säkerhet

I säkerhetsskyddslagstiftningen har det tidigare begreppet rikets säkerhet helt ersatts av begreppet Sveriges säkerhet. Begreppet Sveriges säkerhet innebär framförallt en modernisering av språket. I ett visst avseende tycks begreppet också ha fått en något vidare innebörd.

Rikets säkerhet i den gamla säkerhetsskyddslagstiftningen

Varken Sveriges säkerhet eller rikets säkerhet har definierats i lag. Begreppet riket säkerhet användes i den gamla säkerhetsskyddslagstiftningen. Rikets säkerhet kan avse såväl den yttre säkerheten för det nationella oberoendet som den inre säkerheten för det demokratiska statsskicket. Skyddet för den yttre säkerheten tar i första hand sikte på totalförsvaret. Med rikets inre säkerhet avses angrepp mot nationen utan att totalförsvaret berörs. Det skulle då kunna röra sig om angrepp mot rikets demokratiska statsskick från grupperingar utan förbindelse med främmande makt.⁶⁵

⁶² HFD 2013 ref 31.

⁶³ 2 kap. 7 § Säkerhetsskyddsförordningen (2018:658)

⁶⁴ 5 kap. 22 § Säkerhetsskyddsförordningen (2018:658).

⁶⁵ Prop. 1995/96:129, s. 22.

Därutöver menas med rikets säkerhet en rätt till okränkta landsgränser, ett bevarande av det svenska självstyret och demokratin samt ett skydd av nationens grundläggande funktionalitet. Rikets säkerhet avser därför inte enbart det fysiska territoriet. Det inbegriper också hävdandet av Sveriges suveränitet. Det betyder att Sverige ska kunna bruka sin exklusiva frihet under det folkrättsliga regelverket för att på det egna territoriet självständigt utöva statens funktioner, såväl vad avser statens inre som yttre förbindelser.⁶⁶

Sveriges säkerhet i den nu gällande säkerhetsskyddslagstiftningen

I den nu gällande säkerhetsskyddslagstiftningen har begreppet rikets säkerhet helt ersatts av begreppet Sveriges säkerhet. Skillnaderna mellan Sveriges säkerhet och rikets säkerhet ska inte överdrivas. Det rör sig framförallt om en modernisering av språket. I förarbetena till säkerhetsskyddslagen tycks lagstiftaren ändå med begreppet Sveriges säkerhet vilja tydliggöra att det inte endast är det militära försvaret som avses utan även de övergripande nationella intressen och samhällsvärden som säkerhetsskyddslagstiftningen ska skydda. Det framgår också av förarbetena att det är svårt att konkretisera begreppets innebörd ytterligare. Det framförs att det skulle vara olämpligt att ange alla skyddsvärda verksamheter eftersom det då skulle riskera att ge främmande makter eller andra antagonistiska aktörer information om vilka de mest skyddsvärda verksamheterna är.⁶⁷

Även en liten kommun kan behöva ta hänsyn till Sveriges säkerhet

I förarbetena till säkerhetsskyddslagen nämns flera exempel på varför säkerhetsskydd även kan bli aktuell på regional eller lokal nivå. En lokal eller regional störning av till exempel dricksvattenförsörjningen kan påverka ett stort antal människor i en region. Det kan i sin tur få nationella följdverkningar med betydelse för Sveriges säkerhet. Man kan också anta att ett angrepp på en mindre geografisk yta skulle kunna påverka människor som har funktioner i andra verksamheter med direkt betydelse för Sveriges säkerhet. Även flera koordinerade, eller av varandra oberoende, angrepp som resulterar i störningar av samhällsviktiga funktioner på lokal eller regional nivå kan påverka Sveriges säkerhet genom att det hos befolkningen sprids oro och misstro mot myndigheternas förmåga att hantera situationen. Det finns därför många aspekter som måste beaktas vid bedömningen av säkerhetsskyddsbehovet där följdverkningar i händelse av ett angrepp är en viktig del.⁶⁸

⁶⁶ Prop. 2013/14:51, s. 20.

⁶⁷ Prop. 2017/18:89, s. 42, 133.

⁶⁸ Prop. 2017/18:89, s. 42 f.

Begreppet Sveriges säkerhet bör förstås från ett vidare perspektiv. Säkerhetsskyddslagstiftningen har sannolikt ett bredare tillämpningsområde än vad många tror. Man bör därför beakta att säkerhetsskyddsarbete inte endast tar sikte på militära eller polisiära varor och tjänster. Det kan också bli aktuellt i verksamheter som har en mer civil karaktär där både samhällsviktiga och säkerhetskänsliga funktioner ingår. Det kan till exempel bli aktuellt med säkerhetsskydd när varor och tjänster upphandlas för vattenreningsverk, värmeverk, IT-anläggningar, hälso- och sjukvård, infrastruktur, bevakning av viktiga byggnader med mera.

Sveriges och rikets säkerhet i förhållande till annan lagstiftning

I förekommande fall har rikets säkerhet ersatts av Sveriges säkerhet även i upphandlingslagstiftningen, med undantag för lagen om upphandling av koncessioner (LUK). I LUK används begreppet rikets säkerhet fortfarande.⁶⁹ Sannolikt finns det ett utrymme att här göra en ändamålsenlig tolkning där rikets säkerhet förstås som Sveriges säkerhet även enligt LUK.

I Offentlighets- och sekretesslagen (OSL) används begreppet rikets säkerhet medan begreppet Sveriges säkerhet inte förekommer överhuvudtaget i OSL. Inte heller förekommer säkerhetsskyddslagens säkerhetsskyddsklassificeringar i OSL. Enligt förarbetena till säkerhetsskyddslagen framgår det dock att en säkerhetsskyddsklassificerad uppgift till sin natur är sådan att uppgiften materiellt sett kan hänföras till bestämmelser om sekretess i OSL med hänsyn till bland annat Sveriges säkerhet.⁷⁰ Detta går även att utläsa av de hänvisningar som görs till OSL i den nya säkerhetsskyddslagstiftningen.⁷¹

Lämna anbud i säkerhetsskyddade upphandlingar

Säkerhetsskyddade upphandlingar skiljer sig från upphandlingar som inte omfattas av säkerhetsskydd. Här hittar du information om säkerhetsskyddade upphandlingar riktad till leverantörer och blivande leverantörer till offentlig sektor.

Säkerhetsskyddade upphandlingar skiljer sig i flera avseenden jämfört med upphandlingar som inte kräver säkerhetsskydd. Leverantörer som lämnar anbud för första gången i en säkerhetsskyddad upphandling bör därför skapa sig en god förståelse för alla dokument som ingår i upphandlingsdokumenten. Vid oklarheter

⁶⁹ 11 kap. 4 § andra stycket LUK.

⁷⁰ Prop. 2017/18:89, s. 135.

⁷¹ Se framförallt 1 kap. 2 § andra stycket Säkerhetsskyddslagen (2018:585).

rekommenderas det att ställa frågor till den upphandlande myndigheten eller enheten (upphandlande organisationen) under tidsperioden för frågor och svar.

[Göra affärer med offentlig sektor](#)

Säkerhetsskyddade upphandlingar tar längre tid att genomföra

Leverantörer som lämnar anbud bör vara medvetna om att säkerhetsskyddade upphandlingar tar längre tid att genomföra. Det beror på att det i samband med säkerhetsskyddade upphandlingar måste genomföras säkerhetsprövningar, personutredningar och registerkontroller med mera.

Samtycke krävs från personal

Den som säkerhetsprövningen gäller ska ha gett sitt samtycke innan registerkontroll och särskild personutredning görs. Samtycket gäller även för förnyade kontroller och utredningar så länge som den kontrollerade innehar samma anställning.⁷²

Ta höjd för ökade kostnader

Leverantörer bör i sin prissättning ta höjd för ökade kostnader som kan uppstå med anledning av säkerhetsskyddskraven i upphandlingen. Det är inte ovanligt att anbudsgivare missbedömer kostnaderna för de åtgärder som måste vidtas med anledning av säkerhetsskyddskraven. I förlängningen kan det innebära svårigheter för leverantören att leva upp till avtalsvillkoren.

Var försiktig med marknadsföring

Leverantörer bör vara försiktiga i marknadsföringen av ramavtal och kontrakt med säkerhetsskyddsavtal. I säkerhetsskyddsavtal regleras det ofta att avtalsförhållandet inte får användas i marknadsföringssammanhang.⁷³

Avtal får inte återanvändas

Varje verksamhetsutövare ingår separata säkerhetsskyddsavtal med sina leverantörer. Ett ingånget säkerhetsskyddsavtal med en verksamhetsutövare går inte att återanvända gentemot en annan verksamhetsutövare. Ett nytt säkerhetsskyddsavtal måste ingås med den andra verksamhetsutövaren.⁷⁴ Det innebär med andra ord att ett säkerhetsskyddsavtal är knutet till ett kontrakt eller ramavtal.

⁷² 3 kap. 18 § Säkerhetsskyddslagen (2018:585).

⁷³ Se bland annat [Polismyndighetens information om detta, Säkerhetsskyddad upphandling.](#)

⁷⁴ Polismyndigheten, *Säkerhetsskyddad upphandling.*

Separata avtal för olika juridiska personer

Separata säkerhetsskyddsavtal ska tecknas med moder- respektive dotterbolag eftersom det rör sig om olika juridiska personer. Det innebär exempelvis att dotterbolag inte kan använda sig av eller hänvisa till moderbolagets sedan tidigare ingångna säkerhetsskyddsavtal med verksamhetsutövaren.

Upprätta en säkerhetsskyddsinstruktion

När ett säkerhetsskyddsavtal med nivå 1 har ingåtts mellan parterna ska leverantören upprätta en säkerhetsskyddsinstruktion. Säkerhetsskyddsinstruktion kan också bli aktuell för andra nivåer på säkerhetsskyddsavtalet om verksamhetsutövaren kräver det. En säkerhetsskyddsinstruktion ska bland annat innehålla information om de säkerhetsskyddsåtgärder som leverantören ska ha vidtagit mot hot, risker och den kommande tillgången av säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter.⁷⁵

Säkerhetsskyddsinstruktionen ska godkännas av verksamhetsutövaren och kan exempelvis innehålla:⁷⁶

- en beskrivning om hur verksamhetsutövarens säkerhetsskyddsorganisation är utformad
- rutiner för handläggning av säkerhetsprövning
- regler och rutiner kring informationssäkerhet
- tillträdesbegränsning, utbildningsplan för anställda
- rutiner avseende internkontroll med mera.

Lagen går före avtalet

En leverantör som omfattas av säkerhetsskyddslagstiftningen kan inte genom säkerhetsskyddsavtalet få mindre långtgående åligganden än vad som framgår av lagen. Säkerhetsskyddsavtalet har endast en funktion som preciserar säkerhetsskyddet för den aktuella upphandlingen. Samtidigt bör man ha i åtanke att ett ingånget säkerhetsskyddsavtal inte behöver innebära att hela leverantörens verksamhet faller in under säkerhetsskyddslagstiftningens tillämpningsområde.

Ordlista

Här hittar du definitioner på utvalda begrepp som finns på våra sidor om säkerhetsskyddade upphandlingar.

⁷⁵ Försvarsmakten, *Handbok - Säkerhetsskyddad upphandling med säkerhetsskyddsavtal*, 2010, s. 32.

⁷⁶ Säkerhetspolisen, *Säkerhetsskyddad upphandling – en vägledning*, 2009/2010, s. 12 f.

Enskilda verksamhetsutövare

Med enskilda verksamhetsutövare avses näringsutövare som bedriver verksamhet som omfattas av säkerhetsskyddslagstiftningens bestämmelser. Det inkluderar även företagsformer över vilka det allmänna har ett rättsligt bestämmande inflytande som företagsformer där ett sådant inflytande inte finns.

Verksamhetsutövare

Verksamhetsutövare används som ett samlingsbegrepp för alla aktörer som i tillämpliga fall omfattas av säkerhetsskyddslagstiftningens bestämmelser.

OSL

Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Gamla säkerhetsskyddslagstiftningen

Med den gamla säkerhetsskyddslagstiftningen avses i det här stödet tillämpliga bestämmelser enligt både Säkerhetsskyddslagen (1996:627) och Säkerhetsskyddsförordningen (1996:633).

Säkerhetsskyddslagstiftningen

Med säkerhetsskyddslagstiftningen avses i det här stödet tillämpliga bestämmelser enligt både den nya säkerhetsskyddslagen (2018:585) och den nya säkerhetsskyddsförordningen (2018:658) som trätt i kraft den 1 april 2019.

Säkerhetsskyddslagen

Med säkerhetsskyddslagen avses i det här stödet Säkerhetsskyddslagen (2018:585) som trätt i kraft den 1 april 2019.

Säkerhetsskyddsförordningen

Med säkerhetsskyddsförordningen avses i det här stödet säkerhetsskyddsförordningen (2018:658) som trätt i kraft den 1 april 2019.

PMFS

Polismyndighetens författningssamling.

Upphandlingslagstiftning

Upphandlingslagstiftning används i det här stödet som ett samlingsbegrepp för tillämpliga bestämmelser enligt LOU, LUF, LUFSS och LUK:

- LOU: Lag (2016:1145) om offentlig upphandling.
- LUF: Lag (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna.
- LUFSS: Lag (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet.

- LUK: Lag (2016:1147) om upphandling av koncessioner.

Begrepp att hålla reda på

Lagstiftningen på säkerhetsskyddsområdet innehåller flera begrepp som språkligt sett eller till sin innebörd är snarlika men som innehåller viktiga skillnader. Ibland beror skillnaderna på den nya säkerhetsskyddslagstiftningens bestämmelser.

Det gäller till exempel:

- [Sveriges säkerhet och rikets säkerhet](#)
- [Sveriges väsentliga intressen eller säkerhetsintressen och Sveriges säkerhet \(se avsnittet om undantag från upphandlingslagstiftningen\)](#)
- [SUA](#)
- [Säkerhetsskyddsanalys enligt den nu gällande säkerhetsskyddslagstiftningen och säkerhetsanalys enligt den gamla säkerhetsskyddslagstiftningen](#)
- [Säkerhetskänslig verksamhet](#)
- [Säkerhetsskyddsavtal nivå 1–3 och säkerhetsklass 1–3](#)
- [Säkerhetsskyddsklass/säkerhetsskyddsklassificering och hemlig uppgift \(se avsnittet om vilka uppgifter som skyddas\).](#)

