



Säkerhetsprövning av totalförsvarspliktiga

BETÄNKANDE AV
UTREDNINGEN OM
SÄKERHETSPRÖVNING AV
TOTALFÖRSVARSPLIKTIGA



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2021:82

Säkerhetsprövning av totalförsvarspliktiga

*Betänkande av utredningen om
Säkerhetsprövning av totalförsvarspliktiga*

Stockholm 2021



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2021:82

SOU och Ds finns på regeringen.se under Rättsliga dokument.

Svara på remiss – hur och varför

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).

Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på regeringen.se/remisser.

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2021

ISBN 978-91-525-0231-0 (tryck)

ISBN 978-91-525-0232-7 (pdf)

ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Försvarsdepartementet

Regeringen beslutade den 11 februari 2021 att tillsätta en särskild utredare för att se över regleringen om säkerhetsprövning enligt säkerhetsskyddslagen av sådana totalförsvarspliktiga som ska tjänstgöra i säkerhetskänslig verksamhet med stöd av lagen om totalförsvarsplikt (dir. 2021:9).

F.d. hovrättspresidenten Margareta Bergström förordnades att från och med den 15 februari 2021 vara särskild utredare.

Sekreterare i utredningen har från och med samma dag varit rätts-sakkunniga Jessica Öhlund Andersson.

Utredningen har antagit namnet Utredningen om säkerhetsprövning av totalförsvarspliktiga (Fö 2021:01).

Genom tilläggsdirektiv den 5 augusti 2021 förlängdes utredningstiden till den 18 oktober 2021.

Utredningen överlämnar härmed betänkandet Säkerhetsprövning av totalförsvarspliktiga (SOU 2021:82). Uppdraget är med detta slutfört.

Stockholm i september 2021

Margareta Bergström

/Jessica Öhlund Andersson

Innehåll

Sammanfattning	11
1 Författningsförslag	19
1.1 Förslag till lag om ändring i säkerhetsskyddslagen (2018:585)	19
1.2 Förslag till förordning om ändring i förordning (1999:1134) om belastningsregister.....	22
1.3 Förslag till förordning om ändring i förordning (1999:1135) om misstankeregister.....	24
2 Utredningens uppdrag och arbete	29
2.1 Uppdrag.....	29
2.1.1 Avgränsningar m.m.	30
2.2 Arbete	31
3 Totalförsvaret och totalförsvarsplikten	33
3.1 Allmänt om totalförsvaret	33
3.2 Kort om den säkerhetspolitiska utvecklingen och påverkan på totalförsvaret	34
3.3 Totalförsvarsplikt.....	35
3.3.1 Allmänt om totalförsvarsplikt	35
3.3.2 Värnplikt	36
3.3.3 Civilplikt	40
3.3.4 Allmän tjänsteplikt	42
3.3.5 Krigsplacering.....	43
3.3.6 Repetitionsutbildning.....	43

4	Säkerhetsskydd och säkerhetsprövning	45
4.1	Allmänt om säkerhetsskydd	45
4.2	Säkerhetsskyddsanalys, säkerhetsskyddsåtgärder och säkerhetsskyddsklassificering	46
4.3	Personalsäkerhet	48
4.3.1	Allmänt om säkerhetsprövning	48
4.3.2	Placering i säkerhetsklass	49
4.3.3	Säkerhetsprövningens innehåll	50
4.3.4	Krav på samtycke till registerkontroll och särskild personutredning	55
4.3.5	Uppföljande säkerhetsprövning	55
4.3.6	Ansvar för säkerhetsprövningen	57
4.3.7	Utbildning i säkerhetsskydd	57
4.3.8	Sekretess	58
4.4	Tillsyn, råd och stöd	59
5	Skyddet för den personliga integriteten och dess reglering	61
5.1	Vad är personlig integritet?	61
5.2	Internationella åtaganden och europarätt	62
5.2.1	Förenta nationerna	62
5.2.2	Europakonventionen	62
5.2.3	Europeiska unionen	63
5.3	Skyddet för den personliga integriteten i nationell rätt	65
5.3.1	Reglering i grundlag	65
5.3.2	Reglering i lag	69
6	Säkerhetsprövning av totalförsvarspliktiga i dag	73
6.1	Placering i säkerhetsklass	73
6.2	Säkerhetsprövning inför grundutbildning med värnplikt	74
6.2.1	Grundutredning och inhämtande av samtycke	74
6.2.2	Registerkontroll	75
6.3	Uppföljande säkerhetsprövning av krigsplacerade	76

6.4	Särskilt om säkerhetsprövning av den som redan fullgjort grundutbildning med värnplikt	76
7	Säkerhetsprövning av värnpliktiga i andra länder och inför antagning till svensk polisutbildning.....	79
7.1	Säkerhetsprövning av värnpliktiga i andra nordiska länder	79
7.1.1	Utredningens val av länder.....	79
7.1.2	Danmark	79
7.1.3	Finland	80
7.1.4	Norge	80
7.2	Säkerhetsprövning av sökande till den svenska polisutbildningen	81
7.2.1	Varför det är relevant att titta på säkerhetsprövning av sökande till polisutbildningen.....	81
7.2.2	Hur säkerhetsprövningen av sökande till polisutbildningen går till.....	82
7.2.3	Uppgifter om statistik och resursåtgång.....	84
8	Ansvarig myndighet för säkerhetsprövning av värnpliktiga	85
8.1	Behovet av att analysera ansvarsfördelningen mellan myndigheterna	85
8.2	Utgångspunkter för ansvarsfördelningen.....	86
8.2.1	Säkerhetsskyddet och myndigheternas nuvarande ansvarsuppgifter	86
8.2.2	Skyddet för den personliga integriteten.....	87
8.2.3	Administrativa, ekonomiska och praktiska konsekvenser.....	88
8.3	Försvarsmakten ska ensam ansvara för säkerhetsprövningen av totalförsvarspliktiga som skrivs in för värnplikt i den myndighetens verksamhet	89
8.3.1	Motivering.....	90
8.3.2	Grundutredningen bör genomföras sist under mönstringen	93

8.3.3	Personuppgiftsfrågor	94
8.3.4	Den nya bestämmelsens placering och utformning.....	97
8.3.5	Plikt- och prövningsverket ska fråntas rätten att begära slagning i misstanke- och belastningsregistret	97
9	En ändamålsenlig och effektiv uppföljande säkerhetsprövning av värnpliktiga	101
9.1	Behovet av att se över den uppföljande säkerhetsprövningen.....	101
9.2	Nytt lagstöd för den uppföljande säkerhetsprövningen av krigsplacerade i Försvarsmakten	102
9.2.1	Behovet av uppföljande säkerhetsprövning och en justering av säkerhetsskyddslagen	103
9.2.2	Särskilda svårigheter med uppföljande säkerhetsprövning av krigsplacerade.....	104
9.2.3	Registerkontrollen bör kombineras med någon form av uppföljande säkerhetsprövning ...	106
9.2.4	En avvägning mellan behovet av den uppföljande säkerhetsprövningen och skyddet för den personliga integriteten	107
9.2.5	Hur den uppföljande säkerhetsprövningen bör göras ska inte regleras i lag eller förordning.....	110
9.2.6	Personuppgiftsfrågor	110
9.2.7	Den nya bestämmelsens placering och utformning	111
10	Reglerna om krav på samtycke för säkerhetsprövning av värnpliktiga behöver förändras.....	113
10.1	Behovet av att se över reglerna om krav på samtycke	113
10.2	Ett generellt undantag bör inte införas	114
10.3	Undantag från kravet på samtycke ska införas för värnpliktiga i säkerhetsklass 3.....	116
10.3.1	Behovet av förändring av reglerna om samtycke	116

10.3.2	Ett undantag från krav på samtycke är förenligt med grundlag.....	117
10.3.3	Begränsningar för att minimera integritetsintrånget.....	122
10.3.4	Särskilt om krigsplacerade som sedan tidigare inte har säkerhetsprövats.....	123
10.3.5	Ingen förändring av reglerna om utlämnande av uppgifter.....	126
10.3.6	Personuppgiftsfrågor.....	126
10.3.7	Den nya bestämmelsens placering och utformning.....	127
11	Säkerhetsprövning av civilpliktiga.....	129
11.1	Utredningen lämnar inga förslag som rör civilpliktiga.....	129
11.2	Ansvarig myndighet för säkerhetsprövningen.....	131
11.3	Den uppföljande säkerhetsprövningen.....	132
11.4	Kravet på samtycke till säkerhetsprövningen.....	133
11.5	Avslutande kommentar.....	134
12	Konsekvenser och ikraftträdande.....	135
12.1	Konsekvenser av utredningens förslag.....	135
12.1.1	Kostnadsmässiga konsekvenser.....	136
12.1.2	Konsekvenser för den personliga integriteten.....	141
12.1.3	Övriga konsekvenser.....	141
12.2	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser.....	142
13	Författningskommentar.....	143
13.1	Förslaget till lag om ändring i säkerhetsskyddslagen.....	143
Bilagor		
Bilaga 1	Kommittédirektiv 2021:9.....	147
Bilaga 2	Kommittédirektiv 2021:59.....	159

Sammanfattning

Utredningens uppdrag

Utredarens uppdrag kan delas in i tre huvudsakliga frågeställningar. Den första handlar om att se över vilken eller vilka myndigheter som ska ansvara för säkerhetsprövningen av totalförsvarspiktiga, den andra om att säkerställa att den uppföljande säkerhetsprövningen av totalförsvarspiktiga kan genomföras på ett ändamålsenligt och effektivt sätt, den tredje om att bedöma om det bör vara möjligt att göra undantag från kravet på samtycke till registerkontroll och särskild personutredning för totalförsvarspiktiga. Utredaren ska också analysera om totalförsvarspiktiga behöver kontrolleras i misstanke- och brottsregistret när en liknande slagning görs inom ramen för registerkontrollen.

Totalförsvarspikt

Totalförsvarspikt gäller för varje svensk medborgare och i Sverige bosatta personer från början av det kalenderår när han eller hon fyller 16 år till slutet av det kalenderår när han eller hon fyller 70 år. Totalförsvarspiktiga är skyldiga att bland annat medverka vid utredning om deras personliga förhållanden och tjänstgöra inom totalförsvaret i den omfattning som hans eller hennes kroppskrafter och hälsotillstånd tillåter. Skyldigheten att tjänstgöra inom totalförsvaret fullgörs genom värnplikt, civilplikt eller allmän tjänsteplikt.

Värnplikten och civilplikten omfattar grundutbildning, repetitionsutbildning, beredskapstjänstgöring och krigstjänstgöring. Även om intresse, motivation och vilja ska beaktas när det beslutas vem som ska skrivas in för tjänstgöring är lagen om totalförsvarspikt en skyldighetslagstiftning.

Från 2010 till 2017 var det ingen skyldighet för totalförsvarspliktiga att genomföra grundutbildning med värnplikt eller civilplikt. Under dessa år bedömdes Försvarsmaktens personalbehov kunna tillgodoses på frivillig väg. Från 2017 är dock totalförsvarspliktiga återigen skyldiga att genomgå mönstring och fullgöra grundutbildning med värnplikt. Civilplikten är inte återaktiverad.

Om den värnpliktige efter avslutad grundutbildning har förvärvat tillräckliga kunskaper och färdigheter för en krigsuppgift ska denne krigsplaceras i en befattning eller i en viss verksamhet som han eller hon är lämplig för. Krigsplaceringen ska inte kvarstå längre än tio år efter det senaste tjänstgöringstillfället och längst till och med det år den pliktige fyller 47 år.

Värnpliktiga som har genomgått grundutbildning och som är krigsplacerade kan bli kallade till repetitionsutbildning. Repetitionsutbildningen syftar till att bibehålla och utveckla skickligheten för krigsuppgiften.

Säkerhetsprövning

En säkerhetsprövning är en del av det säkerhetsskyddsarbete som bland annat myndigheter med säkerhetskänslig verksamhet behöver göra. Säkerhetsprövningen är en del av säkerhetsskyddsgården personalsäkerhet, och görs innan en person genom anställning eller annat deltagande tar del av den säkerhetskänsliga verksamheten.

Syftet med säkerhetsprövningen är att klarlägga om en person kan antas vara lojal mot de intressen som skyddas i säkerhetsskyddslagen och i övrigt pålitlig från säkerhetssynpunkt. Också sådana omständigheter som kan antas innebära sårbarheter ska beaktas vid säkerhetsprövningen. Befattningar i säkerhetskänslig verksamhet delas in i tre säkerhetsklasser och Försvarsmakten beslutar om placering i säkerhetsklass 2 och 3 i den egna verksamheten. Säkerhetsprövningen består av grundutredning (en utredning om personliga förhållanden av betydelse för säkerhetsprövningen, ofta en intervju), registerkontroll (slagning i olika register som Säkerhetspolisen gör) och för säkerhetsklass 1 och 2 också en särskild personutredning (en utredning om den som prövas ekonomiska förhållanden). Det krävs samtycke till registerkontroll och särskild personutredning från den som ska prövas. Säkerhetsprövningen ska följas upp under tiden

deltagandet i den säkerhetskänsliga verksamheten pågår. Bedömningen av säkerhetsprövningen ska göras av den som beslutar om deltagande i den säkerhetskänsliga verksamheten. Kravet på uppföljning infördes i den nuvarande säkerhetsskyddslagen och i förarbetena till lagen uttalas att säkerhetsprövningen ska ses som en process som ska pågå under hela den tid som en person har sin anställning eller sitt uppdrag.

Säkerhetsprövning av totalförsvarspliktiga i dag

Eftersom civilplikten inte är aktiverad genomförs i dag bara säkerhetsprövning av värnpliktiga.

Bland annat till följd av förändringar i den nya säkerhetsskyddslagen har Försvarmakten bedömt att den verksamhet som värnpliktiga deltar i är säkerhetskänslig. Myndigheten har därför beslutat att alla som gör grundutbildning med värnplikt ska vara placerade i säkerhetsklass. Alla som mönstrat efter 2018 och uppfyllt kraven för att kunna skrivas in för grundutbildning med värnplikt har säkerhetsprövats för placering i säkerhetsklass 3 innan de har fått delta i Försvarmaktens verksamhet.

Enligt en överenskommelse mellan Försvarmakten och Plikt- och prövningsverket genomförs grundutredningen av Plikt- och prövningsverket på uppdrag av Försvarmakten och verket inhämtar också samtycke till registerkontrollen. Grundutredningen och inhämtandet av samtycke görs i slutet av mönstringsprocessen. När Försvarmakten har fått besked av Plikt- och prövningsverket om vilka totalförsvarspliktiga som skrivits in för värnplikt begär Försvarmakten en registerkontroll av dessa. Om den som skrivs in för värnplikt inte samtycker till registerkontroll kan han eller hon inte påbörja grundutbildning med värnplikt, och undkommer då sina skyldigheter som totalförsvarspliktig.

Försvarmakten har bedömt att den som har fullgjort grundutbildning med värnplikt och krigsplacerats i en säkerhetsklassad befattning fortsatt deltar i myndighetens säkerhetskänsliga verksamhet. Säkerhetsprövningen följs därför upp även efter fullgjord värnplikt och krigsplacerade totalförsvarspliktiga kvarstår i registerkontroll. Utöver den ständigt pågående registerkontrollen görs i dag ingen annan uppföljande säkerhetsprövning av dem som krigsplace-

rats i säkerhetsklassad befattning i Försvarsmaktens verksamhet, med undantag för de totalförsvarspliktiga som kommer att kallas in till repetitionsutbildning, beredskapstjänstgöring eller krigstjänstgöring.

Utredningens förslag

Ansvarig myndighet för säkerhetsprövningen av värnpliktiga

Utredningen föreslår att säkerhetsprövningen ska göras av Försvarsmakten när det gäller totalförsvarspliktiga som skrivs in för värnplikt enligt lagen om totalförsvarsplikt. En ny bestämmelse som reglerar detta ska placeras i säkerhetsskyddslagen.

Eftersom säkerhetsprövningen ska göras innan den som prövas deltar i grundutbildning med värnplikt krävs att Försvarsmakten gör grundutredningen och begär registerkontroll under mönstringsprocessen. Utredningen anser att grundutredningen bör göras sist under mönstringsprocessen.

Försvarsmakten ska fortsatt vara ensam ansvarig för den uppföljande säkerhetsprövningen av dem som skrivs in för värnplikt enligt lagen om totalförsvarsplikt och dem som därefter krigsplaceras i den myndighetens verksamhet. Förslaget innebär ett ökat skydd för Sveriges säkerhet och en renodling av myndigheternas arbetsuppgifter.

Utredningens förslag bedöms snarast innebära ett ökat skydd för den personliga integriteten eftersom bara Försvarsmakten får del av de integritetskänsliga uppgifter som kommer fram under en säkerhetsprövning.

Utredningen föreslår också att Plikt- och prövningsverket ska fråntas rätten att begära slagning i misstanke- och belastningsregistret i fråga om totalförsvarspliktiga som ska skrivas in för värnplikt. Av de tusentals som mönstras är det bara ett fåtal som faller bort efter myndighetens begärda slagning i misstanke- och belastningsregistret. Slagningen kan inte anses vara ett nödvändigt integritetsintrång, eftersom samma uppgifter (och fler därtill) är en del av registerkontrollen.

En ändamålsenlig och effektiv uppföljande säkerhetsprövning av värnpliktiga

Utredningen fäster stor vikt vid Försvarsmaktens möjlighet att snabbt kunna mobilisera utan att göra avkall på säkerhetsskyddet. Därför föreslås att säkerhetsprövningen av totalförsvarspliktiga, som efter avslutad värnplikt krigsplaceras i en befattning placerad i säkerhetsklass 3, får pågå så länge som beslutet om krigsplacering pågår.

Det finns inte skäl att i lag eller förordning reglera hur den uppföljande säkerhetsprövningen av krigsplacerade i Försvarsmakten utformas. Utredningen anser dock att den uppföljande säkerhetsprövningen av den som är krigsplacerad i en befattning i säkerhetsklass 3 i Försvarsmaktens verksamhet bör bestå i en löpande registerkontroll mellan tjänstgöringstillfällena. I samband med tjänstgöringstillfällena bör Försvarsmakten hålla uppföljande säkerhetsskyddsamtal med och utbilda den krigsplacerade. Försvarsmakten bör också utveckla möjligheten att digitalt följa upp säkerhetsprövningen och utbilda krigsplacerade i säkerhetsskyddsfrågor. För att åstadkomma en ändamålsenlig och effektiv säkerhetsprövning behöver den innehålla flera delmoment. Utan dessa blir säkerhetsprövningen utan önskad verkan för skyddet för Sveriges säkerhet.

Reglerna om krav på samtycke till säkerhetsprövning av värnpliktiga behöver förändras

Utredningen föreslår ett undantag från kravet på samtycke till registerkontroll för säkerhetsprövning i säkerhetsklass 3. Undantaget ska gälla både för den som är aktuell för inskrivning till grundutbildning med värnplikt och för den som redan genomfört grundutbildning med värnplikt och därefter krigsplacerats i Försvarsmaktens säkerhetskänsliga verksamhet utan föregående säkerhetsprövning. Undantaget ska gälla under den tid som deltagandet i den säkerhetskänsliga verksamheten pågår.

Utredningens förslag innebär att det inte längre blir möjligt att undkomma värnplikt genom att vägra lämna samtycke till registerkontroll. Vid en avvägning mellan det intrång som säkerhetsprövningen innebär för den enskilde och intresset av att upprätthålla totalförsvarsplikten som en absolut skyldighet, anser utredningen att kravet på samtycke bör ge vika.

Säkerhetsprövning av civilpliktiga

Utredningen lägger inte fram några förslag för säkerhetsprövning av civilpliktiga. Utredningen bedömer att det saknas tillräckliga förutsättningar att lämna välgrundade förslag eftersom civilplikten sannolikt kommer att förändras innan den återaktiveras.

Konsekvenser av utredningens förslag

Sammantaget bedöms utredningens förslag inte medföra några ökade kostnader för staten.

När det gäller konsekvenserna för den personliga integriteten gör utredningen följande bedömning.

Förslaget om att Försvarsmakten ensam ska ansvara för säkerhetsprövningen av totalförsvarspliktiga som skrivs in för värnplikt stärker skyddet för den personliga integriteten. De integritetsnära uppgifter som lämnas under grundutredningen kommer enbart att komma en myndighet till del. Utredningens förslag som rör den uppföljande säkerhetsprövningen förändrar inte huruvida säkerhetsprövningen ska pågå eller inte, och inte heller hur många personer som kan få del av uppgifterna i säkerhetsprövningen, och bedöms i den delen därför inte innebära någon förändring för skyddet av den personliga integriteten.

När det sedan gäller utredningens förslag om undantag från krav på samtycke för totalförsvarspliktiga som skrivs in för värnplikt och som efter avslutad värnplikt krigsplaceras i Försvarsmakten innebär förslaget enligt utredningens mening en påtaglig försämring av skyddet för den personliga integriteten. Den som kommer beröras av förslaget har inte möjlighet att själv avgöra om han eller hon ska underkasta sig en säkerhetsprövning och inom ramen för den lämna känsliga och integritetsnära uppgifter till andra. Säkerhetsprövningen kan därutöver komma att pågå under lång tid och måste därför anses vara särskilt integritetskränkande. Sammantaget innebär förslagen försämringar i skyddet för den personliga integriteten. Försämringarna bedöms vara godtagbara med hänsyn till försvarsintresset.

Utredningens förslag kommer att påverka fler män än kvinnor, men bedöms inte påverka män och kvinnor på olika sätt. Utredningens förslag bedöms i övrigt inte få några konsekvenser för den kommunala självstyrelsen, brottsligheten och det brottsförebyg-

gande arbetet, sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags, eller möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i säkerhetsskyddslagen (2018:585)

Härigenom föreskrivs i fråga om säkerhetsskyddslagen (2018:585) dels att 3 kap. 3 och 4 §§ ska ha följande lydelse, dels att det ska införas nya paragrafer, 3 kap. 4 b § och 3 kap. 18 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 kap.

3 §

Säkerhetsprövningen ska göras innan deltagandet i den säkerhets känsliga verksamheten påbörjas och ska innefatta en grundutredning samt registerkontroll och särskild personutredning i den omfattning som anges i 13, 14 och 17 §§. Om det finns särskilda skäl får säkerhetsprövningen göras mindre omfattande.

Säkerhetsprövningen ska följas upp under den tid som deltagandet i den säkerhets känsliga verksamheten pågår.

En totalförsvarspliktig som efter avslutad grundutbildning med värnplikt krigsplaceras enligt 3 kap. 12 § lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt i en befattning placerad i säkerhetsklass 3 i Försvarsmaktens verksamhet ska anses delta i den säkerhets känsliga verksamheten under den tid som beslutet om krigsplacering kvarstår.

4 §

Säkerhetsprövningen ska utgå från uppgifter som kommit fram när grundutredningen gjordes och den kännedom som i övrigt finns om den som ska prövas, uppgifter som har lämnats ut efter registerkontroll och särskild personutredning, arten av den verksamhet som prövningen gäller samt omständigheterna i övrigt.

Bedömningen görs av den som beslutar om anställning eller annat deltagande i den säkerhetskänsliga verksamheten, om inte annat följer av tredje stycket *eller* 4 a §.

Bedömningen görs av den som beslutar om anställning eller annat deltagande i den säkerhetskänsliga verksamheten, om inte annat följer av tredje stycket, 4 a *eller* 4 b §.

Om en myndighet har det bestämmande inflytandet över den prövades lämplighet att delta i säkerhetskänslig verksamhet hos en enskild verksamhetsutövare, är det i stället myndigheten som gör den slutliga bedömningen.

Om det finns anledning till det, ska en tidigare gjord bedömning av en persons lämplighet att delta i den säkerhetskänsliga verksamheten omprövas.

4 b §

Bedömningen enligt 4 § görs av Försvarsmakten när det gäller totalförsvarspliktiga som skrivs in för värnpliket och för totalförsvarspliktiga som efter avslutad värnpliket har krigsplacerats enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt i Försvarsmaktens verksamhet.

18 a §

Kravet på samtycke till registerkontroll i 18 § gäller inte en totalförsvarspliktig som skrivs in för värnplikt enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt. Kravet gäller inte heller en totalförsvarspliktig som efter avslutad värnplikt har krigsplacerats enligt den lagen.

Undantaget från kravet på samtycke gäller under den tid som deltagandet i den säkerhetskänsliga verksamheten pågår.

Denna lag träder i kraft den 1 oktober 2022.

1.2 Förslag till förordning om ändring i förordning (1999:1134) om belastningsregister

Härigenom föreskrivs i fråga om förordning (1999:1134) om belastningsregister att 15 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

15 §

Uppgifter ur belastningsregistret om brott mot 3, 4 eller 6 kap., 8 kap. 1, 4–7 §§, 9 kap. 1, 3, 4 eller 6 §, 10 kap. 1 eller 3 §, 12 kap. 3 §, 13 kap., 14 kap. 1, 3 eller 6 §, 16 kap. 1, 2, 5 eller 8 §, 17–19 kap. brottsbalken, narkotikastrafflagen (1968:64), lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel, lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor, 9 kap. 1–2 §§ vapenlagen (1996:67) eller dess motsvarighet enligt äldre lag eller 3–5 eller 7 § första eller andra stycket lagen (2014:307) om straff för penningtvättsbrott ska lämnas ut om det begärs av *Totalförsvarets plikt- och prövningsverk* eller Försvarsmakten, i fråga om dels totalförsvarspliktiga som *skrivs in* eller är inskrivna för värnplikt enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt, dels de som Försvarsmakten avser att anta eller som är antagna till militär utbildning inom myndigheten.

Uppgifter ur belastningsregistret om brott mot 3, 4 eller 6 kap., 8 kap. 1, 4–7 §§, 9 kap. 1, 3, 4 eller 6 §, 10 kap. 1 eller 3 §, 12 kap. 3 §, 13 kap., 14 kap. 1, 3 eller 6 §, 16 kap. 1, 2, 5 eller 8 §, 17–19 kap. brottsbalken, narkotikastrafflagen (1968:64), lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel, lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor, 9 kap. 1–2 §§ vapenlagen (1996:67) eller dess motsvarighet enligt äldre lag eller 3–5 eller 7 § första eller andra stycket lagen (2014:307) om straff för penningtvättsbrott ska lämnas ut om det begärs av Försvarsmakten, i fråga om dels totalförsvarspliktiga som är inskrivna för värnplikt enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt, dels de som Försvarsmakten avser att anta eller som är antagna till militär utbildning inom myndigheten.

Om uppgifter om sådan brottslighet som avses i första stycket förekommer, ska också uppgifter om annan brottslighet som lett till någon annan påföljd än penningböter lämnas ut.

Denna förordning träder i kraft den 1 oktober 2022.

1.3 Förslag till förordning om ändring i förordning (1999:1135) om misstankeregister

Härigenom föreskrivs i fråga om förordning (1999:1135) om misstankeregister att 4 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 §

Uppgift om misstanke om brott för vilket åtal har väckts, ska lämnas om det begärs av

1. Justitiekanslern, i fråga om den som ansöker om ersättning enligt lagen (1998:714) om ersättning vid frihetsberövanden och andra tvångsåtgärder,

2. Kriminalvården, i fråga om den som myndigheten avser att anställa eller anlita som

a) övervakare,

b) förtroendemän enligt lagen (1991:2041) om särskild personutredning i brottmål, m.m. eller fängelseförordningen (2010:2010),

c) personutredare enligt lagen om särskild personutredning i brottmål, m.m.,

d) biträde enligt 6 § andra stycket lagen (1994:451) om intensivövervakning med elektronisk kontroll eller 33 § fängelseförordningen,

e) kontrollör enligt 3 kap. 4 § förordningen (1998:642) om verkställighet av frivårdspåföljder, eller

f) särskild koordinator enligt 8 § lagen (2020:616) om verkställighet av ungdomsövervakning,

3. Kriminalvården, när uppgiften behövs för prövning av en fråga enligt fängelselagen (2010:610), häkteslagen (2010:611), lagen om intensivövervakning med elektronisk kontroll, lagen om särskild personutredning i brottmål, m.m. eller lagen om verkställighet av ungdomsövervakning,

4. en övervakningsnämnd eller Kriminalvården, i ärenden om övervakning, i fråga om den som ärendet gäller,

5. Riksbanken, i fråga om den som banken avser att anställa som bevaknings- eller transportpersonal,

6. en statlig eller kommunal myndighet som beslutar om anställning av personal inom psykiatrisk sjukvård, vård av utvecklings-

störda, vård av barn och ungdom eller tvångsvård av missbrukare, i fråga om den som myndigheten avser att anställa eller anlita som uppdragstagare,

7. Spelinspektionen, i fråga om den som myndigheten vid prövning enligt lagen (1982:636) om anordnande av visst automatspel överväger att ge tillstånd,

8. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap eller en kommun, i fråga om den som myndigheten eller kommunen enligt lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor vid lämplighetsprövning överväger att ge tillstånd eller godkänna som föreståndare,

9. en socialnämnd, i ärenden om

a) utseende av kontaktperson eller kontaktfamilj enligt 3 kap. 6 b § socialtjänstlagen (2001:453) för en person som inte har fyllt 21 år,

b) vårdnad om barn, barns boende, umgänge med barn, medgivande att ta emot barn m.m. enligt 5 kap. 2 §, 6 kap. 6, 6 a och 8–10 §§ socialtjänstlagen,

c) adoption enligt 6 kap. 12–16 §§ socialtjänstlagen,

d) åtgärder enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga eller lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall, eller

e) utseende av särskild handläggare enligt 9 § lagen om verkställighet av ungdomsövervakning,

10. Transportstyrelsen, i fråga om den som myndigheten vid lämplighetsprövning

a) enligt luftfartslagen (2010:500) och luftfartsförordningen (2010:770) överväger att ge certifikat eller tillstånd, eller

b) enligt 4 § lagen (1990:1157) om säkerhet vid tunnelbana och spårväg eller 3 kap. 2–4, 6 och 8 §§ järnvägslagen (2004:519) överväger att ge tillstånd,

11. Finansinspektionen, i fråga om den som myndigheten lämplighetsprövar enligt

a) lagen (2004:46) om värdepappersfonder,

b) lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse,

c) lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden,

d) lagen (2010:751) om betaltjänster,

e) försäkringsrörelselagen (2010:2043),

f) lagen (2011:755) om elektroniska pengar,

g) lagen (2013:561) om förvaltare av alternativa investeringsfonder,

h) lagen (2014:275) om viss verksamhet med konsumentkrediter,

i) lagen (2016:1024) om verksamhet med bostadskrediter,

j) lagen (2019:742) om tjänstepensionsföretag,

k) Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 648/2012 av den 4 juli 2012 om OTC-derivat, centrala motparter och transaktionsregister, eller

l) Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 909/2014 av den 23 juli 2014 om förbättrad värdepappersavveckling i Europeiska unionen och om värdepapperscentraler samt ändring av direktiv 98/26/EG och 2014/65/EU och förordning (EU) nr 236/2012,

12. Fastighetsmäklarinspektionen, i fråga om den som myndigheten vid lämplighetsprövning enligt fastighetsmäklarlagen (2011:666) överväger att registrera som fastighetsmäklare,

13. Kammarkollegiet, i fråga om den som myndigheten vid prövning enligt förordningen (1985:613) om auktorisation av tolkar och översättare avser att auktorisera,

14. Revisorsinspektionen, i fråga om den som myndigheten vid lämplighetsprövning enligt revisorslagen (2001:883) överväger att auktorisera eller godkänna,

15. Skatteverket, för prövning av upplagshavare, skatteupplag och registrerade varumottagare enligt lagen (1994:1563) om tobaksskatt, lagen (1994:1564) om alkoholskatt eller lagen (1994:1776) om skatt på energi, skattebefriade förbrukare enligt lagen om alkoholskatt eller lagen om skatt på energi samt lagerhållare enligt lagen om tobaksskatt, lagen om skatt på energi eller lagen (2018:696) om skatt på vissa nikotinhaltiga produkter,

16. *Totalförsvarets plikt- och prövningsverk* och Försvarsmakten, i fråga om dels totalförsvarspliktiga som *skrivs in* eller är inskrivna för värnplikt enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt, dels de som Försvarsmakten avser att anta eller som är antagna till militär utbildning inom myndigheten,

16. Försvarsmakten, i fråga om dels totalförsvarspliktiga är inskrivna för värnplikt enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt, dels de som Försvarsmakten avser att anta eller som är antagna till militär utbildning inom myndigheten,

17. Försvarsmakten, i fråga om den som myndigheten avser att anställa för tjänstgöring i internationella militära insatser,

18. Läkemedelsverket, i fråga om den som myndigheten överväger att ge tillstånd enligt 2 kap. 1 § lagen (2009:366) om handel med läkemedel eller lagen (1992:860) om kontroll av narkotika,

19. Kronofogdemyndigheten, för utredning i ärenden enligt skuldsaneringslagen (2016:675) eller lagen (2016:676) om skuldsanering för företagare, i fråga om den som ärendet gäller,

20. Riksgäldskontoret, i fråga om den som myndigheten överväger att betala ut ersättning till enligt lagen (1999:158) om investerarskydd, och

21. Rättsmedicinalverket, när uppgiften behövs för prövning enligt häkteslagen av om ett besök eller elektronisk kommunikation kan tillåtas eller ska kontrolleras.

Denna förordning träder i kraft den 1 oktober 2022.

2 Utredningens uppdrag och arbete

2.1 Uppdrag

Utredarens uppdrag kan delas in i tre huvudsakliga frågeställningar. Den första handlar om att se över vilken eller vilka myndigheter som ska ansvara för säkerhetsprövningen av totalförsvarspliktiga, den andra om att säkerställa att den uppföljande säkerhetsprövningen av totalförsvarspliktiga kan genomföras på ett ändamålsenligt och effektivt sätt, den tredje om att bedöma om det bör vara möjligt att göra undantag från kravet på samtycke till registerkontroll och särskild personutredning för totalförsvarspliktiga.

När det gäller frågan om vilken eller vilka myndigheter som ska ansvara för säkerhetsprövningen av totalförsvarspliktiga har utredaren fått i uppdrag att

- ta ställning till vilken myndighet som bör ansvara för och genomföra säkerhetsprövningen av totalförsvarspliktiga eller om ansvaret i stället bör fördelas mellan Totalförsvarets plikt- och prövningsverk och den myndighet som i det enskilda fallet ansvarar för att värnplikten eller civilplikten fullgörs och
- belysa behovet av informationsöverföring mellan ansvariga aktörer, om ansvaret för säkerhetsprövningen bör vara delat, och bedöma de rättsliga förutsättningarna för sådant informationsutbyte.

Utredaren ska också analysera om totalförsvarspliktiga behöver kontrolleras i misstanke- och brottsregistret enligt 15 § förordningen om belastningsregister respektive 4 § 16 förordningen om misstankeregister.

När det sedan gäller den uppföljande säkerhetsprövningen har utredaren fått i uppdrag att analysera om den uppföljande säkerhets-

prövningen av totalförsvarspiktiga kan genomföras på ett ändamålsenligt och effektivt sätt utifrån nuvarande bestämmelser i säkerhetskyddslagen.

Slutligen har utredaren fått i uppdrag att

- analysera om det nuvarande kravet på samtycke till registerkontroll och särskild personutredning enligt säkerhetskyddslagen är förenligt med de skyldigheter som följer av lagen om totalförsvarspikt och
- bedöma om det bör vara möjligt att göra undantag från kravet på samtycke för totalförsvarspiktiga som ska tjänstgöra enligt lagen om totalförsvarspikt och i bedömningen särskilt väga in behovet av skydd för den personliga integriteten.

Utredaren ska föreslå de författningsändringar som utredaren finner motiverade.

2.1.1 Avgränsningar m.m.

I kommittédirektiven anger regeringen att en utgångspunkt för utredarens arbete bör vara att ingen ändring ska göras i fråga om vem som bör besluta om att en anställning eller annat deltagande ska vara placerad i säkerhetsklass. Utredaren har valt att ta fasta på utgångspunkten och avgränsat arbetet i enlighet med den.

När det gäller uppgiften att analysera om den uppföljande säkerhetsprövningen kan genomföras på ett ändamålsenligt och effektivt sätt utifrån nuvarande bestämmelser i säkerhetskyddslagstiftningen anger regeringen vidare i direktiven att det finns ett behov av att närmare analysera hur den uppföljande säkerhetsprövningen av totalförsvarspiktiga bör genomföras. Uppdraget måste därför omfatta även förslag till anpassning av befintlig säkerhetskyddslagstiftning för det fall att någon form av säkerhetsprövning ska pågå så länge som ett beslut om krigsplacering kvarstår.

2.2 Arbete

Av uppdragsbeskrivningen framgår att utredaren ska hämta in synpunkter och upplysningar från Försvarsmakten, Totalförsvarets plikt- och prövningsverk, Säkerhetspolisen och andra myndigheter, organisationer och enskilda som kan vara berörda av de aktuella frågorna.

Under arbetets gång har möten hållits med Försvarsmakten, Integritetsskyddsmyndigheten, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Pliktrådet, Polismyndigheten, Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden inklusive Registerkontrolldelegationen, Säkerhetspolisen och Totalförsvarets plikt- och prövningsverk.

Utredningen har valt att göra jämförelser med nordiska grannländer. Kontakt har därför tagits med och information hämtats från försvarsdepartementen i Danmark, Finland och Norge om lagstiftningen m.m. i respektive land. Information har även getts direkt av Forsvarets Efterretningstjeneste i Danmark.

3 Totalförsvaret och totalförsvarsplikten

3.1 Allmänt om totalförsvaret

Totalförsvaret är den verksamhet som behövs för att förbereda Sverige för krig. Totalförsvaret består av militär verksamhet (militärt försvar) och civil verksamhet (civilt försvar). Det framgår av 1 § lagen (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap.

För att stärka landets försvarsförmåga kan beredskapen höjas. Med höjd beredskap menas antingen skärpt beredskap eller högsta beredskap. Under högsta beredskap är totalförsvaret all samhällsverksamhet som då ska bedrivas (1 §).

Totalförsvarets resurser ska utformas så att de även kan användas vid internationella fredsfrämjande och humanitära insatser och stärka samhällets förmåga att förebygga och hantera svåra påfrestningar på samhället (2 §).

Om Sverige är i krig råder högsta beredskap. Om Sverige är i krigsfara eller om det råder sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av att det är krig utanför Sveriges gränser eller av att Sverige har varit i krig eller krigsfara, får regeringen besluta om skärpt eller högsta beredskap (3 §).

Den del av totalförsvaret som utgör det militära försvaret är främst en uppgift för Försvarsmakten, men också för andra myndigheter som har till uppgift att stödja det militära försvaret. Det civila försvaret omfattar hela samhället och verksamheten bedrivs av många olika aktörer; statliga och kommunala myndigheter, näringsliv och frivilligorganisationer.

Totalförsvaret är alltså ingen enskild organisation, utan något som både statliga och kommunala myndigheter, näringsliv, frivilligorganisationer och enskilda är en del av och förutsätts bidra till (prop. 2020/21:30 s. 84).

3.2 Kort om den säkerhetspolitiska utvecklingen och påverkan på totalförsvaret

Regeringen konstaterade i den försvarspolitiska propositionen 2015 att den säkerhetspolitiska situationen i Europa hade försämrats och att den ryska ledningen hade visat att den är beredd att använda sin militära förmåga för att uppnå politiska mål (prop. 2014/15:109). Mot denna bakgrund beslutade regeringen och riksdagen att totalförsvarets förmåga inför och vid ett angrepp behövde stärkas. En sammanhängande planering för totalförsvaret skulle därför återupptas.

Därefter har regeringen konstaterat att ett väpnat angrepp mot Sverige inte kan uteslutas, och att det inte heller kan uteslutas att militära maktmedel eller hot om sådana kan komma att användas mot Sverige. Sverige blir oundvikligen påverkat om en säkerhetspolitisk kris eller väpnad konflikt uppstår i Sveriges närområde. Därför har regeringen bedömt att totalförsvarets förmåga måste fortsätta stärkas (prop. 2020/21:30 s. 26).

Riksdagen har därefter beslutat i enlighet med regeringens förslag om ett övergripande mål för totalförsvaret, och nya mål för det civila och militära försvaret (bet. 2020/21:FöU4 och rskr. 2020/21:136). Det övergripande målet för Sveriges totalförsvaret är i dag att ha förmåga att försvara Sverige mot väpnat angrepp och värna vår säkerhet, frihet, självständighet och handlingsfrihet. Verksamhet inom totalförsvaret ska kunna bedrivas enskilt och tillsammans med andra, inom och utom landet.

Regeringen har sedan beslutat om mål för Försvarsmaktens operativa förmåga. Försvarsmakten ska bland annat successivt under perioden 2021–2025 respektive 2026–2030, öka sin förmåga att, i händelse av krig, utan förberedelse och under pågående angrepp mobilisera krigsorganisationen. Under samma tidsperiod ska Försvarsmakten öka sin förmåga att, i fredstid, bland annat kunna lösa krigsuppgifter med hela krigsorganisationen inom en vecka efter beslut om höjd beredskap och allmän mobilisering. Inom ramen för detta ska del av krigsorganisationen kunna börja lösa krigsuppgifter omedelbart och huvuddelen av krigsorganisationen kunna börja lösa krigsuppgifter inom några dagar (Regeringsbeslut 2020-12-17, Fö nr 30).

3.3 Totalförsvarsplikt

3.3.1 Allmänt om totalförsvarsplikt

Den 1 juli 1995 trädde den i dag gällande lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt i kraft. Syftet med lagen är att trygga hela totalförsvarets behov av personal. I lagen anges att totalförsvaret är en angelägenhet för hela befolkningen (1 kap. 1 §).

Totalförsvarsplikt gäller för varje svensk medborgare och i Sverige bosatta personer från början av det kalenderår när han eller hon fyller sexton år till slutet av det kalenderår när han eller hon fyller sjuttio år (1 kap. 2 §).

Totalförsvarspliktiga är skyldiga att medverka vid utredning om deras personliga förhållanden, tjänstgöra inom totalförsvaret i den omfattning som hans eller hennes kroppskrafter och hälsotillstånd tillåter, och iakttä de föreskrifter som i övrigt meddelas enligt lagen om totalförsvarsplikt (1 kap. 3 §).

Skyldigheten att tjänstgöra inom totalförsvaret fullgörs genom värnplikt, civilplikt eller allmän tjänsteplikt. Värnplikten och civilplikten omfattar grundutbildning, repetitionsutbildning, beredskaps-tjänstgöring och krigstjänstgöring, medan den allmänna tjänsteplikten innebär tjänstgöring enbart under höjd beredskap (1 kap. 4 §).

I lagen om totalförsvarsplikt finns också bestämmelser om straff kopplade till totalförsvarsplikten. En totalförsvarspliktig som uppsåtligen eller av oaktsamhet uteblir från en mönstring eller annan utredning enligt 2 kap. 1 § som han eller hon har kallats till döms till penningböter. Om en totalförsvarspliktig uppsåtligen avviker eller uteblir från värnplikt, civilplikt eller allmän tjänsteplikt döms denne, under vissa förutsättningar, för brott mot totalförsvarsplikten till böter eller fängelse i högst ett år (10 kap. 1 och 2 §§)

Även om intresse, motivation och vilja ska beaktas är alltså lagen om totalförsvarsplikt en skyldighetslagstiftning.

Totalförsvarsplikten regleras främst i lagen om totalförsvarsplikt. Plikten är inte grundlagsreglerad, men den aktualiserar vissa grundlagsrelaterade aspekter.

Var och en är gentemot det allmänna skyddad mot frihetsberövanden och varje svensk medborgare är även i övrigt tillförsäkrad frihet att förflytta sig inom riket och lämna det. Det framgår av 2 kap. 8 § regeringsformen. Totalförsvarsplikten är en begränsning av denna frihet eftersom plikten innebär en skyldighet för enskilda

att till exempel inställa sig till mönstring och grundutbildning. Rörelsefriheten får enligt 2 kap. 12 § regeringsformen begränsas endast genom lag och en begränsning får bara göras för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Den måste också vara proportionerlig med hänsyn till det ändamål den avser att fylla och får inte sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen. Totalförsvarsplikten, som alltså inskränker rörelsefriheten, har bedömts stå i överensstämmelse med kraven i regeringsformen.

I lagen om totalförsvarsplikt anges också att den som fullgör värnplikt eller civilplikt är skyldig att i den mån verksamheten kräver det tåla inskränkningar såväl i sin frihet att förflytta sig inom landet och att lämna detta som i sin personliga frihet i övrigt (5 kap. 1 § första stycket).

3.3.2 Värnplikt

Kort bakgrund

Efter drygt 100 år av allmän värnplikt i Sverige infördes 2010 ett nytt personalförsörjningssystem för Försvarmakten. Personalförsörjningen för alla personalkategorier skulle då i stället för plikt huvudsakligen bygga på frivillighet. Regeringen bedömde i propositionen som låg till grund för beslutet att det inte kunde anses rimligt att under hot om straffansvar kalla in unga människor till tjänstgöring med plikt när varken Försvarmaktens behov av personal eller den säkerhetspolitiska situationen påkallar det. Genom att inte i första hand grunda Försvarmaktens personalförsörjning på totalförsvarsplikten i tider av lugn och säkerhet, minskade begränsningen av den enskildes grundlagsstadgade rörelsefrihet (prop. 2009/10:160 s. 77–79). Totalförsvarsplikten skulle i stället tillämpas först när försvarsberedskapen så krävde och regeringen beslutat om det. Lagen om totalförsvarsplikt skulle finnas kvar i sin helhet för att behålla möjligheten att vid behov kunna ianspråkta personer för tjänstgöring med plikt.

I propositionen angav regeringen att ett beslut om att totalförsvarspliktiga ska fullgöra tjänstgöring kunde komma att bli aktuellt exempelvis mot bakgrund av att det säkerhetspolitiska läget hade förändrats eller att totalförsvarets behov av personal inte längre kunde tryggas enbart genom frivillig rekrytering.

Efter att ha varit vilande sedan 2010 beslutade regeringen 2014 att totalförsvarspliktiga som, efter att ha fullgjort grundutbildning för värnplikt eller annan motsvarande militär utbildning eller tjänstgöring i Försvarsmakten, krigsplacerats i ett krigsförband ska vara skyldiga att fullgöra repetitionsutbildning enligt lagen om totalförsvarsplikt (Regeringsbeslut 2014-12-11, Fö nr I:15). Repetitionsutbildningar behandlas nedan i avsnitt 3.3.6.

Därefter har regeringen bedömt att den säkerhetspolitiska situationen i Sveriges närområde har försämrats och att Försvarsmaktens behov av personal i krigsförbanden inte kan tryggas enbart genom frivillig rekrytering. Mot den bakgrunden beslutade regeringen 2017 att totalförsvarspliktiga, med hänsyn till Sveriges försvarsberedskap, återigen ska vara skyldiga att genomgå mönstring och fullgöra grundutbildning med värnplikt. I beslutet uttalade regeringen också att dess uppfattning var att personalförsörjningen av det militära försvaret ska bygga dels på frivillighet, dels på totalförsvarsplikt. Personalförsörjningen ska så långt som möjligt bygga på den enskildes intresse, motivation och vilja (Regeringsbeslut 2017-03-02, Fö2016/01252/MFI).

Skyldigheten att fullgöra värnplikt gäller från början av det kalenderår när den totalförsvarspliktige fyller 19 år till slutet av det kalenderår när han eller hon fyller 47 år. Skyldigheten gäller enbart svenska medborgare (1 kap. 5 § lagen om totalförsvarsplikt).

Sedan 2018 mönstras återigen tusentals 18-åriga kvinnor och män varje år.

Mönstringen

Alla totalförsvarspliktiga är skyldiga att genomgå mönstring om det inte är uppenbart att han eller hon saknar förutsättningar att fullgöra värnplikt och civilplikt. Skyldigheten inträder det kalenderår när den totalförsvarspliktige fyller 18 år eller, för den som förvärvar svenskt medborgarskap senare, från och med den dag när han eller hon blir svensk medborgare. Om det inte finns särskilda skäl, är ingen skyldig att genomgå mönstring efter det kalenderår när han eller hon fyller 24 år (2 kap. 2 § lagen om totalförsvarsplikt).

Mönstringen syftar till att utreda om den totalförsvarspliktige är lämpad att skrivas in för värnplikt eller civilplikt med en grundutbild-

ning som är längre än 60 dagar (4 kap. 2 § Totalförsvarets rekryteringsmyndighets föreskrifter om totalförsvarsplikt, TRMFS 2017:1).

Plikt- och prövningsverket ska kalla de totalförsvarspliktiga svenska medborgare till mönstring som bedöms ha förutsättningar för att skrivas in enligt 3 kap. 1 § lagen om totalförsvarsplikt och som i övrigt kan antas komma i fråga för sådan inskrivning. Verket ska kalla till mönstring senast det kalenderår den totalförsvarspliktige fyller 19 år, om han eller hon inte vistas utomlands eller det finns andra särskilda skäl att inte kalla honom eller henne (4 kap. 1 § förordningen [1995:238] om totalförsvarsplikt).

För att Plikt- och prövningsverket ska kunna bedöma vilka som är bäst lämpade att fullgöra grundutbildning med värnplikt (eller civilplikt) är totalförsvarspliktiga skyldiga att skriftligen eller muntligen eller, om det behövs, vid en personlig inställelse lämna nödvändiga uppgifter om hälsotillstånd, utbildning, arbete och personliga förhållanden i övrigt (2 kap. 1 § lagen om totalförsvarsplikt).

För att göra en första bedömning av vilka som kan antas ha förutsättningar att fullgöra grundutbildning med värnplikt skickar Plikt- och prövningsverket ut ett så kallat mönstringsunderlag till de allra flesta totalförsvarspliktiga som ska fylla 18 år. Totalförsvarspliktiga är skyldiga att svara på frågorna i mönstringsunderlaget (2 kap. 1 § lagen om totalförsvarsplikt). Utifrån Forsvarsmaktens behov och svaren i mönstringsunderlaget avgör sedan Plikt- och prövningsverket vilka som ska kallas till mönstring.

Mönstringen består av ett flertal tester och undersökningar av de som kallas. De totalförsvarspliktiga ska genomgå en medicinsk undersökning som omfattar en upptagning av den totalförsvarspliktiges sjukdomshistoria med utgångspunkt i de uppgifter han eller hon lämnar i en hälsodeklaration, en medicinsk förundersökning, fysiologiska tester och undersökningar, och en läkarundersökning. Vissa befattningar kräver ytterligare fördjupade eller särskilda tester, prov och bedömningar (4 kap. 8 § TRMFS 2017:1). Totalförsvarspliktiga ska också genomgå en psykologisk undersökning som innefattar begåvnings tester och andra tester, en psykologintervju, bedömning av social förmåga och andra psykologiska förutsättningar och en sammanställning av intressen och önskemål (4 kap. 9 § TRMFS 2017:1).

Om resultatet av mönstringen visar att den totalförsvarspliktige har förutsättningar att fullgöra värnplikt (eller civilplikt), ska Plikt-

och prövningsverket placera honom eller henne i en eller flera befattningsgrupper samt skriva in honom eller henne för värnplikt (3 kap. 1 § lagen om totalförsvarsplikt). Ur varje befattningsgrupp ska de som är bäst lämpade sedan skrivas in för tjänstgöring (3 kap. 2 § lagen om totalförsvarsplikt).

Den primära utgångspunkten vid bedömningen av vilka som är bäst lämpade ska vara den totalförsvarspliktiges mönstringsresultat i förhållande till befattningskraven. Den totalförsvarspliktiges intresse, motivation och vilja att bli inskriven för tjänstgöring ska också vägas in i bedömningen (6 kap. 2 § TRMFS 2017:1).

Den som efter avslutad mönstring bedöms uppfylla kraven för inskrivning för värnplikt (eller civilplikt) med en grundutbildning längre än 60 dagar får ett besked från Plikt- och prövningsverket om vilken inskrivning han eller hon sannolikt kommer att få, ett så kallat besked om preliminär inskrivning (5 kap. 2 § TRMFS 2017:1). Det preliminära beskedet lämnas av en inskrivningshandläggare i slutet av mönstringen.

Plikt- och prövningsverket rangordnar därefter de totalförsvarspliktiga utifrån dessas mönstringsresultat och om verket bedömer att två eller flera totalförsvarspliktiga har likvärdiga mönstringsresultat ska den som bedöms mest motiverad för grundutbildning med värnplikt i Försvarsmakten skrivas in. Innan ett slutligt besked om inskrivning lämnas gör också Plikt- och prövningsverket en slagning i misstanke- och belastningsregistret enligt 15 § förordningen (1999:1134) om belastningsregister respektive 4 § 16 förordningen (1999:1135) om misstankeregister.

För att skriva in en person till grundutbildning med värnplikt räknar Plikt- och prövningsverket med att behöva mönstra i genomsnitt 3,5 personer. Myndigheten har under 2020 mönstrat 13 000 och skrivit in 5 088 totalförsvarspliktiga till grundutbildning med värnplikt. Motsvarande siffror för 2019 var 16 200 mönstrade och 4 672 inskrivna, 2018 mönstrades 14 177 totalförsvarspliktiga och cirka 3 700 skrevs in. Myndigheten räknar med att under de kommande åren behöva öka antalet mönstrade för att 2025 kunna skriva in cirka 8 000 totalförsvarspliktiga för grundutbildning med värnplikt.¹ Alltså behöver sannolikt cirka 27 000 mönstringar genomföras år 2025.

¹ Plikt- och prövningsverkets årsredovisningar för åren 2018–2020.

Genomförandet av värnplikten

Värnplikten ska fullgöras hos Försvarsmakten och den ska alltid inledas med grundutbildning, om inte den totalförsvarspliktige redan har fullgjort annan motsvarande militär utbildning eller tjänstgöring (1 kap. 5 § lagen om totalförsvarsplikt). Grundutbildningen för en totalförsvarspliktig som har skrivits in för värnplikt är högst 615 dagar lång (4 kap. 1 §).

Den som fullgör värnplikt är skyldig att i den mån verksamheten kräver, tåla inskränkningar såväl i sin frihet att förflytta sig inom landet och att lämna detta som i sin personliga frihet i övrig. Den som fullgör värnplikt kan under vissa förhållanden t.ex. bli skyldig att genomgå medicinska och psykologiska undersökningar, lämna urin-, saliv- eller hårprov för kontroll av att han eller hon inte är påverkad av beroendeframkallande medel (5 kap. 1 §).

Den som fullgör värnplikt ska lyda en förmans eller annan chefs order, om det inte är uppenbart att ordern inte angår tjänsten, och den ska även i övrigt rätta sig efter de tjänstgöringsföreskrifter som gäller (5 kap. 2 §).

Grundutbildningen ska ge de kunskaper och färdigheter som krigsuppgiften kräver (5 kap. 3 § första stycket).

3.3.3 Civilplikt

När personalförsörjningssystemet ändrades för Försvarsmakten och skyldigheten att genomgå mönstring och skyldigheten att fullgöra värnplikt upphörde att gälla, upphörde också motsvarande skyldigheter avseende civilplikten. Till skillnad från vad som i dag gäller för värnplikten, har dock regeringen inte återaktiverat civilplikten. Civilplikten är alltså fortsatt vilande och inga totalförsvarspliktiga kallas till eller fullgör grundutbildning med civilplikt.

Behovet av en översyn av personalförsörjningen inom det civila försvaret har dock bedömts vara angeläget och lyfts av regeringen i den s.k. totalförsvarspropositionen (prop. 2020/21:30 Totalförsvaret 2021–2025). Försvarsutskottet har i betänkande angett att det lägger stor vikt vid att säkerställa att civilplikten utformas på ett ändamålsenligt sätt och att utskottet vill se en modern civilplikt som inkluderar ett brett spektrum av arbetsuppgifter och befattningar som kan vara nödvändiga för samhället i en kris. För att få en så ända-

målsenlig civilplikt som möjligt och till följd av ett nytt säkerhetspolitiskt läge menar utskottet att det är viktigt att grundligt utreda vilka behov och vilka förutsättningar som finns, i stället för att återuppväcka den nu vilande civilplikten i samma form som tidigare. Mot denna bakgrund har riksdagen, efter förslag från utskottet, tillkännaggett för regeringen att den bör utreda den moderna civilpliktens utformning (bet. 2020/21:FöU4 punkt 6, rskr. 2020/21:135). Regeringen har i juli 2021 gett Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, MSB, i uppdrag att bedöma behovet av personalförstärkningar inom bevakningsansvariga myndigheter och andra berörda aktörer vid en situation med höjd beredskap och ytterst krig. MSB ska bedöma var det finns behov av särskilda åtgärder för att säkra personalbehoven inom de verksamhetsområden som är av central betydelse för att uppnå målet med det civila försvaret (Regeringsbeslut 2021-07-22, Ju2021/02771 II:3). Uppdraget ska redovisas under våren 2022 och får ses som ett första steg med att omhänderta riksdagens tillkännagivande.

Det finns dock ett befintligt regelsystem på plats för det fall regeringen med hänsyn till försvarsberedskapen beslutar om att totalförsvarspliktiga återigen ska vara skyldiga att mönstra och fullgöra grundutbildning med civilplikt. Nedan redogörs kortfattat för några av dessa nu gällande regler och övriga förutsättningar för civilplikten.

Civilplikt är den civila motsvarigheten till värnplikt och den fullgörs i de verksamheter inom totalförsvaret som regeringen har beslutat (1 kap. 6 § första stycket lagen om totalförsvarsplikt). I bilagan till förordningen om totalförsvarsplikt har regeringen angett vilka verksamheter som kan komma i fråga. Där anges till exempel polisverksamhet, räddningstjänst, och kommunal teknisk verksamhet. Civilplikten får inte omfatta annan verksamhet som är förenad med egentliga stridsuppgifter än ordnings- eller bevakningsuppgifter (1 kap. 6 § lagen om totalförsvarsplikt).

Till skillnad från vad som gäller för fullgörande av värnplikt krävs inte svenskt medborgarskap för att omfattas av skyldigheten att fullgöra civilplikt. Det innebär att också utländska medborgare som bor i Sverige kan bli skyldiga att fullgöra civilplikt.

I avsnittet ovan under rubriken Mönstring beskrivs hur utredningen går till för att avgöra en totalförsvarspliktigs lämplighet att fullgöra värnplikt. Tillvägagångssättet är detsamma för mönstring till civilplikt, om den återaktiveras.

Efter avslutad grundutbildning med civilplikt gäller samma regler för krigsplacering som för totalförsvarspliktiga som avslutat grundutbildning med värnplikt, se avsnittet ovan under rubriken Krigsplacering.

3.3.4 Allmän tjänsteplikt

När det råder höjd beredskap får regeringen bestämma att totalförsvarspliktiga ska fullgöra allmän tjänsteplikt, om det behövs för att verksamhet som är av särskild vikt för totalförsvaret ska kunna upprätthållas. Det framgår av 6 kap. 1 § lagen om totalförsvarsplikt. Skyldigheten att fullgöra allmän tjänsteplikt gäller alltså bara när det råder höjd beredskap i Sverige.

Allmän tjänsteplikt fullgörs genom att den som är totalförsvarspliktig kvarstår i sin anställning eller fullföljer ett uppdrag, eller tjänstgör enligt avtal om frivillig tjänstgöring inom totalförsvaret. Allmän tjänsteplikt kan också fullgöras genom att den totalförsvarspliktige utför arbete som anvisas honom eller henne av den myndighet som regeringen bestämmer. Sådant arbete får vara förenat med bruk av vapen mot annan endast om den som tjänstgör har samtyckt till det (2 §). Arbetsförmedlingen har i uppgift att bland annat anvisa totalförsvarspliktiga till sådant arbete och besluta om hos vilka andra arbetsgivare och uppdragsgivare än statliga myndigheter som allmän tjänsteplikt ska fullgöras (6 kap. 2 § förordningen om totalförsvarsplikt).

Allmän tjänsteplikt innebär alltså att alla som bor i Sverige, inte bara svenska medborgare, kan bli tvungna att på något sätt bidra till att stötta landet så att viktiga delar av samhället fungerar även vid kris eller krig. Det kan till exempel röra sig om att köra vattentransporter, ta hand om barn, laga mat eller något annat.

Den som är krigsplacerad med stöd av lagen om totalförsvarsplikt får inte omfattas av ett beslut om att fullgöra allmän tjänsteplikt (6 kap. 3 § förordningen om totalförsvarsplikt).

3.3.5 Krigsplacering

Om den totalförsvarspliktige efter avslutad grundutbildning har förvärvat tillräckliga kunskaper och färdigheter för en krigsuppgift ska denne krigsplaceras i en befattning eller i en viss verksamhet som han eller hon är lämplig för. Krigsplaceringen ska inte kvarstå längre än tio år efter det senaste tjänstgöringstillfället. Om det finns särskilda skäl i enskilda fall får beslut fattas om förlängning (3 kap. 12 § lagen om totalförsvarsplikt).

Det är Plikt- och prövningsverket som, efter framställningar från statliga myndigheter, kommuner, regioner, bolag, föreningar m.fl., fattar beslut om krigsplacering (3 kap. 15 § första stycket lagen om totalförsvarsplikt).

När det gäller en totalförsvarspliktig som avslutat grundutbildning med värnplikt är det Försvarmakten som gör en sådan framställning till Plikt- och prövningsverket.

Ett beslut om krigsplacering får fattas utan att den som beslutet avser ges tillfälle att yttra sig (4 kap. 8 § förordningen om totalförsvarsplikt). Beslut om krigsplacering är inte överklagbara (jfr 11 kap. 4 § lagen om totalförsvarsplikt).

3.3.6 Repetitionsutbildning

Totalförsvarspliktiga som har genomgått grundutbildning och som är krigsplacerade kan bli kallade till repetitionsutbildning. Repetitionsutbildningen ska vidmakthålla och utveckla totalförsvarspliktigas skicklighet för krigsuppgiften (5 kap. 3 § andra stycket lagen om totalförsvarsplikt). Repetitionsutbildningens omfattning bestäms av krigsuppgiften och behovet att öva det förband eller den verksamhet där den totalförsvarspliktige är krigsplacerad (5 §).

Regeringen har 2014, som beskrivits ovan, beslutat att återaktivera möjligheten för Försvarmakten att kalla krigsplacerade totalförsvarspliktiga till repetitionsutbildning. Beslutet fattades mot bakgrund av att totalförsvarspliktiga kvarstår i krigsförbanden och att Försvarmakten bör ges möjlighet att bedriva repetitionsutbildning av dessa i den utsträckning det behövs för Sveriges försvarsberedskap (Regeringsbeslut 2014-12-11, Fö nr I:15).

Det är Plikt- och prövningsverket som kallar krigsplacerade totalförsvarspliktiga till repetitionsutbildning. När det gäller repetitions-

utbildning av krigsplacerade i Försvarmakten är det på uppdrag av den myndigheten som Plikt- och prövningsverket skickar ut kallelse till repetitionsutbildning.

När en krigsplacerad totalförsvarspliktig deltar i en repetitionsutbildning förlängs tiden för krigsplaceringen med tio år räknat från repetitionsutbildningen (jfr 3 kap. 12 § tredje stycket lagen om totalförsvarsplikt).

4 Säkerhetsskydd och säkerhetsprövning

4.1 Allmänt om säkerhetsskydd

Säkerhetsskydd är skydd av säkerhetskänslig verksamhet mot spioneri, sabotage, terroristbrott och andra brott som kan hota verksamheten samt skydd i andra fall av säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter. Det framgår av 1 kap. 2 § säkerhetsskyddslagen (2018:585). Med säkerhetskänslig verksamhet avses alla verksamheter som till någon del är av betydelse för Sveriges säkerhet eller som omfattas av ett internationellt avtal om säkerhetsskydd som Sverige åtagit sig att följa (1 kap. 1 § säkerhetsskyddslagen). Säkerhetsskydd har traditionellt uttryckts som olika åtgärder för att skydda totalförsvaret eller rikets säkerhet i övrigt.

Regeringen har i olika sammanhang uttalat sig om hur uttrycket rikets säkerhet ska tolkas. I förarbetena till den tidigare säkerhetsskyddslagen beskrev regeringen att rikets säkerhet omfattar såväl den yttre säkerheten för det nationella oberoendet som den inre säkerheten till skydd för det demokratiska statsskicket. Skyddet för den yttre säkerheten ansågs i första hand ta sikte på totalförsvaret (prop. 1995/96:129 s. 22.). Regeringen har också uttalat att rikets säkerhet kan sammanfattas som skyddet för Sveriges oberoende – i betydelsen självständighet och suveränitet – och bestånd (prop. 2013/14:51 s. 20). I propositionen till nu gällande säkerhetsskyddslag uttalade regeringen att uttrycket ”rikets säkerhet” fortsatt skulle avgränsa tillämpningsområdet för säkerhetsskyddslagen, men att uttrycket skulle justeras språkligt till ”Sveriges säkerhet” (prop. 2017/18:89 s. 40).

Med säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter avses uppgifter som rör säkerhetskänslig verksamhet och som därför omfattas av sekretess enligt offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) eller som

skulle ha omfattats av sekretess enligt den lagen om den hade varit tillämplig (1 kap. 2 § andra stycket säkerhetsskyddslagen). Enskilda verksamhetsutövare, som inte omfattas av offentlighets- och sekretesslagen, kan alltså också omfattas av säkerhetsskyddslagens bestämmelser. I propositionen (prop. 2017/18:89 s. 52) anges att särskilt relevant för vägledning i fråga om vilka uppgifter som till sin natur medför krav på säkerhetsskydd är den så kallade försvarssekretessen i 15 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen. Enligt bestämmelsen gäller sekretess för uppgift som rör verksamhet för att försvara landet eller planläggning eller annan förberedelse av sådan verksamhet eller som i övrigt rör totalförsvaret, om det kan antas att det skadar landets försvar eller på annat sätt vållar fara för rikets säkerhet om uppgiften röjs. Även andra sekretessbestämmelser som delvis överlappar försvarssekretessen bör kunna tjäna som vägledning till vilka förhållanden som är av betydelse för Sveriges säkerhet.

I Säkerhetspolisens vägledning i säkerhetsskydd beskrivs säkerhetsskydd som ett system av samverkande åtgärder som syftar till att skapa ett heltäckande skydd. Eftersom förutsättningarna varierar mellan olika verksamhetsutövare finns ingen standardlösning som går att tillämpa på all säkerhetskänslig verksamhet. Detta gör säkerhetsskydd till ett komplext område med många pusselbitar som kan fogas samman på olika sätt för att värna Sveriges säkerhet och det Sverige åtagit sig att skydda åt andra stater och mellanfolkliga organisationer (Vägledning i säkerhetsskydd – Introduktion till säkerhetsskydd, Säkerhetspolisen, juni 2019, s. 6).

4.2 Säkerhetsskyddsanalys, säkerhetsskyddsåtgärder och säkerhetsskyddsklassificering

Den som bedriver säkerhetskänslig verksamhet ska vidta vissa åtgärder för att följa säkerhetsskyddslagens bestämmelser. Bland annat ska behovet av säkerhetsskydd utredas i en *säkerhetsskyddsanalys* som ska dokumenteras. Med utgångspunkt i analysen ska verksamhetsutövaren planera och vidta de *säkerhetsskyddsåtgärder* som behövs med hänsyn till verksamhetens art, omfattning, förekomst av säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter och övriga omständigheter (2 kap. 1 § säkerhetsskyddslagen).

Säkerhetsskyddsåtgärderna som ska vidtas delas i säkerhetsskyddslagen in i tre kategorier; informationssäkerhet, fysisk säkerhet och personalsäkerhet.

Säkerhetsskyddsåtgärden *informationssäkerhet* ska förebygga att säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter obehörigen röjs, ändras, görs otillgängliga eller förstörs. Informationssäkerhet ska också förebygga skadlig inverkan i övrigt på uppgifter och informationssystem som gäller säkerhetskänslig verksamhet (2 kap. 2 § säkerhetsskyddslagen).

Säkerhetsskyddsåtgärden *fysisk säkerhet* ska förebygga obehörigt tillträde till och skadlig inverkan på områden, byggnader och andra anläggningar eller objekt där säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter finns eller där säkerhetskänslig verksamhet i övrigt bedrivs (2 kap. 3 § säkerhetsskyddslagen).

Slutligen ska säkerhetsskyddsåtgärden *personalsäkerhet* 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. Åtgärden personalsäkerhet ska också säkerställa att de som deltar i säkerhetskänslig verksamhet har tillräcklig kunskap om säkerhetsskydd (2 kap. 4 § säkerhetsskyddslagen). Säkerhetsskyddsåtgärden personalsäkerhet består av två delar, den ena är säkerhetsprövning, den andra utbildning. Frågor om personalsäkerhet behandlas särskilt i avsnitt 4.3.

Den som bedriver säkerhetskänslig verksamhet ska genom *säkerhetsskyddsklassificering* dela in sådana uppgifter som vid ett röjande kan medföra skada för Sveriges säkerhet i fyra olika säkerhetsskyddsklasser:

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.

Indelningen har betydelse bland annat när det gäller placering av befattningar i säkerhetsklass, se avsnitt 4.3.2 nedan.

4.3 Personalsäkerhet

4.3.1 Allmänt om säkerhetsprövning

En säkerhetsprövning ska göras av den som genom anställning eller på något annat sätt ska delta i säkerhetskänslig verksamhet. Vissa typer av uppdrag, bland annat som statsråd, ledamot av riksdagen, som offentlig försvarare eller ombud undantas från kravet på säkerhetsprövning (3 kap. 1 § säkerhetsskyddslagen).

Regeringen har i propositionen som ligger till grund för säkerhetsskyddslagen anfört att säkerhetsprövning ytterst handlar om att bedöma om en person har tillräckliga förutsättningar och personlig lämplighet att genom anställning eller på annat sätt delta i säkerhetskänslig verksamhet. Det är fråga om en bedömning som görs utifrån ett riskreduceringsperspektiv, dvs. i syfte att undvika risker i den säkerhetskänsliga verksamheten som inte kan accepteras. Det bör göras en helhetsbedömning som baseras på ett allsidigt underlag och på att bedömningen tydligt relateras till verksamheten och anställningen (prop. 2017/18:89 s. 79).

Syftet med säkerhetsprövningen är att klarlägga om en person kan antas vara lojal mot de intressen som skyddas i säkerhetsskyddslagen och i övrigt pålitlig från säkerhetssynpunkt. Vid säkerhetsprövningen ska sådana omständigheter beaktas som kan antas innebära sårbarheter i säkerhetskänsligheten (3 kap. 2 § säkerhetsskyddslagen). Pålitlighetsbedömningen ska innefatta inte bara en bedömning av om det finns en risk för att personen i fråga kan göra sig skyldig till spioneri eller dylikt, utan också av risken för att personen kan bli utsatt för olika påtryckningar eller risker för att den enskilde genom slarv eller på annat oavsiktligt sätt röjer sekretessbelagda uppgifter. Med lojalitetsprövningen avses i första hand en bedömning av om det till exempel på grund av bindningar med en främmande makt eller en terroristorganisation finns en risk att personen begår brottsliga handlingar (prop. 2017/18:89 s. 79).

Säkerhetsprövningen ska göras innan deltagandet i den säkerhetskänsliga verksamheten påbörjas och prövningen ska innefatta en grundutredning samt under vissa förutsättningar kompletteras med registerkontroll och särskild personutredning (3 kap. 3 § säkerhetsskyddslagen). Säkerhetsprövningens innehåll beskrivs i avsnitt 4.3.3 nedan.

4.3.2 Placering i säkerhetsklass

De olika säkerhetsklasserna

Med utgångspunkt i säkerhetsskyddsanalysen ska den som bedriver säkerhetskänslig verksamhet planera och vidta de säkerhetsskyddsåtgärder som behövs. Däri ingår bland annat att besluta eller inventera vilka anställningar eller annat deltagande som ska placeras i säkerhetsklass. När en sådan befattning placeras i säkerhetsklass innebär det att den som erbjuds en sådan behöver genomgå en säkerhetsprövning. Av 3 kap. 5 § säkerhetsskyddslagen följer att en anställning eller något annat deltagande i säkerhetskänslig verksamhet ska placeras i säkerhetsklass i den utsträckning som följer av bestämmelserna i 6–10 §§ samma kapitel.

Det finns tre säkerhetsklasser i säkerhetsskyddslagen. För *säkerhetsklass 1* gäller att en anställd eller den som på annat sätt deltar i säkerhetskänslig verksamhet i en omfattning som inte är ringa får del av uppgifter i säkerhetsskyddsklassen kvalificerat hemlig, eller till följd av sitt deltagande i verksamheten har möjlighet att orsaka synnerligen allvarlig skada för Sveriges säkerhet (3 kap. 6 § säkerhetsskyddslagen).

För *säkerhetsklass 2* gäller att en anställd eller den som på annat sätt deltar i säkerhetskänslig verksamhet i en omfattning som inte är ringa får del av uppgifter i säkerhetsskyddsklassen hemlig, i ringa omfattning får del av uppgifter i säkerhetsklassen kvalificerat hemlig, eller till följd av sitt deltagande i verksamheten har möjlighet att orsaka allvarlig skada för Sveriges säkerhet (3 kap. 7 § säkerhetsskyddslagen).

Slutligen för *säkerhetsklass 3* gäller att en anställd eller den som på annat sätt deltar i säkerhetskänslig verksamhet får del av uppgifter i säkerhetsskyddsklassen konfidentiell, i ringa omfattning får del av uppgifter i säkerhetsskyddsklassen hemlig, eller till följd av sitt deltagande i verksamheten har möjlighet att orsaka en inte obetydlig skada för Sveriges säkerhet (3 kap. 8 § säkerhetsskyddslagen).

Beslut om placering i säkerhetsklass

I säkerhetsskyddslagen anges att en anställning eller något annat deltagande endast får placeras i säkerhetsklass om behovet av säkerhetsskydd inte kan tillgodoses på något annat sätt (3 kap. 10 §). I propositionen som ligger till grund för säkerhetsskyddslagen har regeringen fört fram att en säkerhetsprövning ofta aktualiserar frågor som kan uppfattas som mycket integritetskränkande för den enskilde. Det samlas även in mycket information om den enskilde individen. Det finns därför ett behov av restriktivitet när det gäller placering av befattningar i säkerhetsklass och sådan placering bör bara ske när det verkligen är nödvändigt (prop. 2017/18:89 s. 85).

Riksdagen och dess myndigheter beslutar om placering i säkerhetsklass när det gäller riksdagens förvaltningsområde. I övrigt beslutar regeringen om placering i säkerhetsklass. Regeringen får meddela föreskrifter om att myndigheter och andra får besluta om placering i säkerhetsklass (3 kap. 12 § säkerhetsskyddslagen). Sådana föreskrifter har regeringen meddelat i 5 kap. 7–11 §§ säkerhetsförordningen (2018:658) och bilagan till förordningen.

Regeringens föreskrifter innebär bland annat att kommuner och regioner själva beslutar om placering i säkerhetsklass 2 och 3 i fråga om anställning eller annat deltagande i den egna verksamheten (5 kap. 8 § säkerhetsskyddsförordningen). Ett stort antal statliga myndigheter har också getts rätt att besluta om placering i säkerhetsklass i samma utsträckning som kommuner och regioner, däribland Försvarsmakten, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap samt Plikt- och prövningsverket (bilagan till förordningen).

4.3.3 Säkerhetsprövningens innehåll

Grundutredning

I säkerhetsskyddsförordningen anges att det med grundutredning avses en utredning om personliga förhållanden av betydelse för säkerhetsprövningen. Utredningen ska omfatta betyg, intyg, referenser och uppgifter som den som prövningen gäller har lämnat. Också andra uppgifter som är relevanta för prövningen ska omfattas av grundutredningen (5 kap. 2 § säkerhetsskyddsförordningen). Regeringen har i förarbetena till säkerhetsskyddslagen uttalat att det viktigaste

momentet i den inledande delen av säkerhetsprövningen är den del som syftar till en tillräcklig personkännedom. Viktiga inslag kan vara någon typ av intervju eller annan form av uppgiftslämnande från den som prövningen avser (prop. 2017/18:89 s. 80).

Vid den intervju som ska göras inom ramen för grundutredningen, den så kallade säkerhetsprövningsintervjun, ska lojalitet, pålitlighet och sårbarhet bedömas (jfr 3 kap. 2 § säkerhetsskyddslagen). Säkerhetspolisen har i vägledning i säkerhetsskydd gett exempel på områden som kan behöva beröras under säkerhetsprövningsintervjun. Frågorna omfattar stora delar av den enskildes liv och kan uppfattas som integritetskänsliga. Det kan till exempel handla om

- utbildning och tidigare anställningar: finns utbildningar eller anställningar som inte framgår av inskickat material, hur upplever den prövade tidigare arbetsgivare, har det förekommit konflikter eller disciplinära åtgärder kopplat till tidigare arbetsgivare,
- ekonomisk situation: har den prövade skulder, betalningsanmärkningar, tidigare haft dålig ekonomi,
- familj: hur ser relationen med föräldrar och syskon ut, finns det personer i familjen med andra medborgarskap, är någon brottsligt belastad,
- utlandsresor: har den som prövas bott eller arbetat utomlands, vilka länder brukar den prövade resa till, tidigare kontakt med utländsk säkerhetstjänst, finns familj och vänner utomlands,
- exponering på internet: hur ser medvetenheten om hot och sårbarheter på internet ut, hur exponerad är den prövade på internet,
- brottslig belastning: finns brottslig belastning eller har den prövade blivit delgiven misstanke om brott, vad skulle krävas för att den prövade skulle begå en brottslig handling, har den prövade varit föremål för intern utredning på någon arbetsplats,
- personlig status och hälsa: har det förekommit stressrelaterade symptom, har den prövade genomgått någon kris,
- intressekonflikter: finns så starka band till någon familjemedlem att det kan vara svårt att hålla på de intressen som lagen ska skydda, finns andra lojalitetskonflikter till tidigare arbetsgivare, hemland eller förening, finns någon situation där den prövade skulle kunna

påverkas att olovligen lämna ut säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter eller på annat sätt skada den säkerhetskänsliga verksamheten, eller

- sårbarheter: hur ser inställningen ut till alkohol och droger, missbruksproblematik, ombytlighet vad gäller partners, vänner eller intressen, vad kan trigga den prövade att begå en brottslig handling, lever den prövade över sina tillgångar (Vägledning i säkerhetsskydd – Personalsäkerhet, Säkerhetspolisen februari 2021, s. 15–16).

Vid referenstagningen bedömer Säkerhetspolisen i sin vägledning att det kan finnas anledning att tala med andra referenter än de personen själv har uppgett. Utöver en säkerhetsprövningsintervju, kan grundutredningen också bestå i att hämta in information om personen från öppna källor, till exempel att söka efter information på internet (Vägledning i säkerhetsskydd – Personalsäkerhet, Säkerhetspolisen februari 2021, s. 13).

Om det redan efter grundutredningen står klart att den som prövningen gäller inte uppfyller kraven för en godkänd säkerhetsprövning enligt 3 kap. 2 § säkerhetsskyddslagen (lojalitet, pålitlighet och sårbarhet) ska registerkontroll och i förekommande fall särskild personutredning inte göras (5 kap. 3 § säkerhetsskyddsförordningen).

Registerkontroll

Registerkontroll ska göras om anställningen eller deltagandet i den säkerhetskänsliga verksamheten har placerats i säkerhetsklass. Uppgifter ska löpande hämtas under den tid deltagandet i den säkerhetskänsliga verksamheten pågår (3 kap. 14 § första stycket säkerhetsskyddslagen).

Om anställningen eller deltagandet i verksamheten har placerats i säkerhetsklass 1 eller 2 får uppgifter hämtas från belastningsregistret och misstankeregistret. Även uppgifter som behandlas med stöd av lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalogens område eller lagen (2019:1182) om Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter får hämtas. Om den kontrollerade är gift eller sambo får motsvarande uppgifter även hämtas

om maken/makan eller sambon (3 kap. 14 § andra stycket säkerhetsskyddslagen).

När det gäller säkerhetsklass 3 får sådana uppgifter om den kontrollerade som finns i belastningsregistret eller misstankeregistret eller som behandlas hos Säkerhetspolisen med stöd av lagen om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalogens område eller lagen om Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter hämtas (3 kap. 14 § tredje stycket säkerhetsskyddslagen). Till skillnad för vad som gäller för säkerhetsklass 1 och 2 får uppgifter om den kontrollerades eventuella make/maka eller sambo inte hämtas. Det finns dock undantag som innebär att även andra uppgifter får hämtas om det finns synnerliga skäl till det och det finns också regler om att registerkontroll i vissa fall får göras utan föregående placering i säkerhetsklass (3 kap. 14 § fjärde stycket och 15 § säkerhetsskyddslagen).

Det är Säkerhetspolisen som genomför kontroll mot aktuella register (5 kap. 15 § säkerhetsskyddsförordningen). Om det under registerkontrollen kommer fram en uppgift får den endast lämnas ut om det i det enskilda fallet kan antas ha betydelse för prövningen av den enskildes lojalitet, pålitlighet och sårbarhet enligt 3 kap. 2 § säkerhetsskyddslagen. Uppgifter som gäller den kontrollerades make/maka eller sambo får bara lämnas ut om det är absolut nödvändigt (3 kap. 19 § säkerhetsskyddslagen).

Det är Säkerhets- och integritetsskyddsnämndens registerkontrolldelegation som gör en relevansprövning och beslutar om uppgiften ska lämnas ut till verksamhetsutövaren. I sin bedömning beaktar delegationen bland annat vilken typ av anställning prövningen gäller, hur lång tid som passerat sedan händelsen som gett upphov till träffen i registren ägde rum och, om det gäller ett begånget brott, vilken påföljd som dömts ut. I förarbetena till den gamla säkerhetsskyddslagen skrev regeringen att i synnerhet relevansen av äldre uppgifter i Säkerhetspolisens register om en persons politiska hemvist måste prövas med särskild restriktivitet. Uppgifter om ådömda påföljder som ligger långt tillbaka i tiden bör inte lämnas ut om det inte har inträffat något särskilt som gör att uppgiften fortfarande har aktualitet. Normalt bör inte heller uppgifter om bagatellbrott lämnas ut. I fråga om allvarliga påföljder bör bedömningen oftare falla ut så att uppgiften lämnas ut. När det gäller uppgifter om anhöriga gäller ett särskilt högt krav på relevans. Regeringen påtalade också att

uppgifter om att en närstående har gjort sig skyldig till snatteri eller liknande så gott som aldrig har en så stor betydelse för bedömningen av den prövades pålitlighet att de ska lämnas ut.

Innan Säkerhets- och integritetsskyddsmyndens registerkontrolldelegationen fattar beslut om att lämna ut uppgiften ska, med vissa undantag, den som uppgiften gäller ha fått tillfälle att yttra sig över uppgiften (3 kap. 20 § säkerhetsskyddslagen). Om uppgifter lämnas ut blir dessa en del av underlaget i verksamhetsutövarens säkerhetsprövning. (Frågor om sekretess behandlas nedan i avsnitt 4.3.8.)

Registerkontrollen ska som ovan nämnts pågå löpande under hela tiden den enskilde deltar i den säkerhetskänsliga verksamheten. När anställningen eller deltagandet som föranlett placeringen i säkerhetsklass upphör, eller vid en omplacering till en lägre säkerhetsklass ska verksamhetsutövaren skyndsamt anmäla det till Säkerhetspolisen så att registerkontrollen kan avslutas eller anpassas till den lägre säkerhetsklassen (5 kap. 22 § säkerhetsskyddsförordningen).

Särskild personutredning

Den särskilda personutredningen är en undersökning av den kontrollerades ekonomiska förhållanden. I övrigt ska utredningen ha den omfattning som behövs. En särskild personutredning ska göras i samband med registerkontrollen när det gäller anställning eller annat deltagande i verksamhet som har placerats i säkerhetsklass 1 eller 2 (5 kap. 17 § säkerhetsskyddslagen). Det är Säkerhetspolisen som gör den särskilda personutredningen. Om anställningen eller deltagandet har placerats i säkerhetsklass 1 ska Säkerhetspolisen hålla ett personligt samtal med den som prövningen gäller, om det inte står klart att samtalet inte behövs. Ett personligt samtal ska, om det behövs, även hållas när utredningen gäller anställningar och annat deltagande i verksamhet som har placerats i säkerhetsklass 2 (5 kap. 19 § säkerhetsskyddsförordningen). Precis som när det gäller registerkontroll ska den enskilde innan ett utlämnande ha getts tillfälle att yttra sig över uppgiften och det är Säkerhets- och integritetsskyddsmyndens som beslutar om en uppgift ska lämnas ut. Samma bestämmelser är i detta avseende tillämpliga som när det gäller registerkontroll (3 kap. 19 och 20 §§ säkerhetsskyddslagen).

4.3.4 Krav på samtycke till registerkontroll och särskild personutredning

En registerkontroll och särskild personutredning får göras endast om den som säkerhetsprövningen gäller har lämnat sitt samtycke till det. Samtycket ska anses gälla också kontroller och utredningar under den tid som deltagandet i den säkerhetskänsliga verksamheten pågår (3 kap. 18 § säkerhetsskyddslagen). Det är den som ansöker om registerkontroll, dvs. verksamhetsutövaren, som ansvarar för att ett samtycke har inhämtats. Verksamhetsutövaren är också ansvarig för att dokumentera samtycket (5 kap. 17 § säkerhetsskyddsförordningen och 6 kap. 11 § Säkerhetspolisens föreskrifter om säkerhetsskydd PMFS 2019:2).

Kravet på samtycke infördes i den tidigare säkerhetsskyddslagen. Innan dess var den som beslutade om personalkontroll (motsvarade dagens säkerhetsprövning) endast skyldig att underrätta den som kontrollen avsåg för att denne skulle ha möjlighet att återkalla sin ansökan om anställning, om han eller hon hade anledning att befara att ofördelaktiga uppgifter skulle komma fram vid personalkontrollen. Regeringen gav vidare dispens från den underrättelseskyldigheten vid krigsplaceringar och liknande situationer där det inte var fråga om en anställning som den kontrollerade ansökt om att få. Den tidigare nämnda dispensmöjligheten behölls dock inte, när kravet på samtycke infördes, med motiveringen att ett krav på samtycke har så stort principiellt värde.

I propositionen till äldre säkerhetsskyddslagen motiverade regeringen införandet av krav på samtycke med att den enskilde skulle ges en valmöjlighet och ett ökat skydd för sina rättigheter. Framför allt ansågs ett krav på samtycke, till skillnad från en ren underrättelseskyldighet, medföra att den enskilde aktivt fick ta ställning till om kontroll skulle utföras eller inte. Detta bedömdes bidra till att göra systemet öppnare och mindre integritetskränkande (prop. 1995/96:129 s. 54–55).

4.3.5 Uppföljande säkerhetsprövning

Säkerhetsprövningen ska följas upp under tiden deltagandet i den säkerhetskänsliga verksamheten pågår (3 kap. 3 § andra stycket säkerhetsskyddslagen).

Kravet på uppföljning infördes i den nuvarande säkerhetsskyddslagen och i förarbetena till lagen uttalas att säkerhetsprövningen ska ses som en process som ska pågå under hela den tid som en person har sin anställning eller sitt uppdrag. Under anställningstiden handlar det om att skaffa sig en fördjupad personkännedom genom till exempel regelbundna kontakter och uppföljningssamtal för att kunna fånga upp upplevt missnöje med arbetssituationen, kontaktförsök från främmande makt och liknande förhållanden som kan påverka risk och mottaglighet för utpressning eller omständigheter som tyder på att personen är i riskzonen för olika former av missbruk. Vid uppföljning av säkerhetsprövningen finns det anledning att lägga särskild vikt vid tillfällen som innebär större förändringar av arbetsuppgifterna och vid den avslutande fasen av anställningen. Uppföljningsansvaret innebär även att det ska ske en kontinuerlig bevakning av uppgifter som tillförs de register som är aktuella vid registerkontroll (prop. 2017/18:89 s. 81).

I Säkerhetspolisens vägledning om säkerhetsskydd anges att det är genom den dagliga kontakten med personen som ett ändrat beteende kan noteras och som även andra relevanta signaler kan fångas upp. Den som träffar personen ofta, till exempel närmaste chef, kan genom regelbundna medarbetarsamtal och utvecklingssamtal få en fördjupad personkännedom. Uppföljningsansvaret innebär även att information av betydelse för registerkontrollen fångas upp och meddelas Säkerhetspolisen. Det kan till exempel handla om att den kontrollerade ändrar civilstånd, att ett äktenskap ingåtts eller avslutats (Vägledning i säkerhetsskydd – Personalsäkerhet, Säkerhetspolisen februari 2021, s. 18).

Om det finns anledning till det ska en tidigare gjord bedömning av en persons lämplighet att delta i den säkerhetskänsliga verksamheten omprövas (3 kap. 4 § tredje stycket säkerhetsskyddslagen). Om den som deltar i verksamheten inte längre kan antas vara lojal mot de intressen som skyddas i säkerhetsskyddslagen, eller i övrigt inte är pålitlig från säkerhetssynpunkt ska deltagandet inte fortgå.

4.3.6 Ansvar för säkerhetsprovningen

Bedömningen av säkerhetsprovningen ligger på den som beslutar om anställning eller annat deltagande i den säkerhetskänsliga verksamheten (3 kap. 4 § andra stycket säkerhetsskyddslagen). Om det är en myndighet som har det bestämmande inflytandet över den prövades lämplighet att delta i säkerhetskänslig verksamhet hos en enskild verksamhetsutövare, är det i stället myndigheten som gör den slutliga bedömningen (3 kap. 4 § tredje stycket säkerhetsskyddslagen). Det finns också särskilda regler för vem som gör bedömningen när det gäller domstolschefer och övriga ordinarie domare i Sveriges domstolar (3 kap. 4 a § säkerhetsskyddslagen).

Säkerhetsprovningen ska utgå från uppgifter som kommit fram när grundutredningen gjordes och den kännedom som i övrigt finns om den som ska prövas, uppgifter som har lämnats ut efter registerkontroll och särskild personutredning, arten av den verksamhet som provningen gäller samt omständigheterna i övrigt (3 kap. 4 § första stycket säkerhetsskyddslagen).

4.3.7 Utbildning i säkerhetsskydd

I propositionen som ligger till grund för säkerhetsskyddslagen har regeringen särskilt lyft fram utbildningens betydelse för säkerhetsskyddet. För att förebygga sådana sårbarheter som den så kallade mänskliga faktorn kan utgöra i en verksamhet bedömer regeringen att information och utbildning om säkerhetsskydd är viktiga delar av säkerhetsskyddet. Sårbarheter vid till exempel myndigheter kan inte sällan direkt kopplas samman med anställda som av okunskap, obetänksamhet eller bekvämlighet inte följer de krav på säkerhetsskydd som gäller för verksamheten. Det är den som bedriver den säkerhetskänsliga verksamheten som ska se till att den som ska anställas eller på annat sätt delta i verksamheten får utbildning i säkerhetsskydd i den utsträckning som behövs. På samma sätt som för säkerhetsprovningen finns det för utbildningskravet ett uppföljningsansvar som sträcker sig över hela anställningsförhållandet eller den motsvarande tid som deltagandet pågår. Utbildning i säkerhetsskydd kan också underlätta den uppföljande säkerhetsprovningen. Samtal om säkerhetsskydd i samband med utbildning kan ge tillfälle

att fånga upp relevanta attitydförändringar hos personer som omfattas av krav på säkerhetsprövning (prop. 2017/18:89 s. 74–75).

Skyldigheten att se till att den som deltar i säkerhetskänslig verksamhet får utbildning i säkerhetsskydd finns reglerad i 5 kap. 1 § säkerhetsskyddsförordningen.

4.3.8 Sekretess

Sekretess gäller för de uppgifter som kommer fram under säkerhetsprövningen (35 kap. 1 § första stycket 3 offentlighets- och sekretesslagen [2009:400]). Sekretessen gäller hos alla myndigheter som tar befattning med en sådan fråga. För enskild verksamhet finns en motsvarande bestämmelse om tystnadsplikt i 5 kap. 1 § säkerhetsskyddslagen.

En fråga är i vilken utsträckning uppgifter i ett ärende om registerkontroll eller personutredning kan hållas hemliga för den kontrollerade själv.

Säkerhets- och integritetsskyddsnämndens registerkontrolldelegation prövar frågor om utlämnande av uppgifter som kommit fram vid registerkontrollen. Huvudregeln i offentlighets- och sekretesslagen är att sekretess för den enskilde inte gäller i förhållande till den enskilde själv (12 kap. 1 §). Uppgifter som är sekretessbelagda enligt denna paragraf kan alltså inte hållas hemliga för den kontrollerade själv så länge sekretessen gäller endast till förmån för honom eller henne. Det finns dock andra sekretessregler som kan hindra att uppgifterna lämnas ut till den enskilde. Det kan till exempel röra sig om sekretess till skydd för närstående till den kontrollerade. Också andra sekretessregler kan hindra ett utlämnande till den kontrollerade, till exempel sekretess till skydd för rikets säkerhet eller för förebyggande eller beivrande av brott. Sådana regler gäller också i förhållande till den kontrollerade. Frågan om utlämnande till den kontrollerade har också reglerats i 3 kap. 20 § säkerhetsskyddslagen. Av den bestämmelsen framgår att innan en uppgift lämnas ut för säkerhetsprövning ska den som uppgiften gäller ges tillfälle att yttra sig över uppgiften. Det gäller dock inte om uppgiften omfattas av sekretess i förhållande till den enskilde enligt någon annan bestämmelse i offentlighets- och sekretesslagen än 35 kap. 3 §. Även om uppgiften omfattas av sådan sekretess ska den som uppgiften avser

ges tillfälle att yttra sig innan uppgiften lämnas ut, om hans eller hennes intresse av att få yttra sig skäligen bör ha företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda. Det innebär att också en närstående till den som kontrolleras kan få tillfälle att yttra sig om uppgiften som avses lämnas ut rör denne närstående.

Om den som uppgiften avser är part i ett ärende hos den myndighet som bedömer säkerhetsprövningen, kan han eller hon ändå ha rätt att få del av uppgifterna. Uppgifterna får i sådant fall inte lämnas ut till den enskilde i den utsträckning det av hänsyn till allmänt eller enskilt intresse är av synnerlig vikt att sekretessbelagd uppgift i materialet inte röjs (se 10 kap. 3 § första stycket offentlighets- och sekretesslagen).

4.4 Tillsyn, råd och stöd

I 7 kap. säkerhetsskyddsförordningen finns bestämmelser om vilka myndigheter som utövar tillsyn över säkerhetsskyddet hos myndigheter och andra som lagen gäller för. Av 7 kap. 1 § 1 och 2 följer att Försvarmakten utövar tillsyn över Totalförsvarets plikt- och provningsverk och att Säkerhetspolisen utövar tillsyn över bland annat Myndigheten för samhällsskydd och beredskap samt kommuner och regioner. Som tillsynsmyndighet ska Försvarmakten och Säkerhetspolisen lämna råd om säkerhetsskydd (7 kap. 11 §).

Säkerhetspolisen har gett ut ett antal vägledningar om säkerhetsskydd som är tänkt att fungera som ett stöd för verksamhetsutövare i tillämpningen av säkerhetsskyddsregelverket. Försvarmaktens har gett ut ett antal handböcker om säkerhetsskydd, bland annat Handbok för Försvarmaktens säkerhetstjänst Säkerhetsprövning 2017.

5 Skyddet för den personliga integriteten och dess reglering

Nedan redogörs kortfattat för vad som avses med begreppet personlig integritet och något om vilken reglering som finns avseende skyddet för densamma. Det redogörs också kortfattat för regleringen av behandlingen av personuppgifter på totalförsvarets område. Redovisningen är påkallad dels av att utredningen har i uppdrag att särskilt väga in behovet av skydd för den personliga integriteten om det bör vara möjligt att göra undantag från kravet på samtycke till registerkontroll och särskild personutredning, dels för att frågan om den personliga integriteten även aktualiseras i andra delar av uppdraget.

5.1 Vad är personlig integritet?

Begreppet personlig integritet används i vardagligt tal vanligen för att beteckna individens värde och värdighet. Begreppet finns i både grundlag och vanlig lag, t.ex. i 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen och 5 kap. 6 § lagen (2019:1182) om Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter, men någon allmängiltig definition av vad som menas med personlig integritet har dock inte slagits fast i lagstiftning. Inte heller har regeringen bedömt det vara nödvändigt att formulera någon sådan definition av begreppet (prop. 2009/10:80 s. 175).

I ett försök att ändå beskriva vad som kan anses vara kärnan i rätten till personlig integritet har regeringen uttalat att kränkningar av den personliga integriteten utgör intrång i den fredade sfär som den enskilde bör vara tillförsäkrad och där ett oönskat intrång bör kunna avvisas (prop. 2009/10:80 s. 175, prop. 2005/06:173 s. 15). I Nationalencyklopedins uppslagsverk beskrivs den personliga integriteten som en ”rätt att få sin personliga egenart och inre sfär respekterad och att inte utsättas för personligen störande ingrepp”.

5.2 Internationella åtaganden och europarätt

Den rättsliga regleringen av skyddet för den personliga integriteten finns såväl i nationell rätt som i internationella överenskommelser som Sverige har anslutit sig till. När det gäller Sveriges internationella åtaganden kan följande nämnas särskilt.

5.2.1 Förenta nationerna

Förenta nationerna (FN) antog år 1948 den allmänna förklaringen om de mänskliga rättigheterna. Förklaringen är inte formellt bindande för medlemsstaterna, men ses som ett uttryck för sedvane- rättsliga regler. Förklaringen innehåller artiklar som skyddar privatlivet och den personliga integriteten. I förklaringens anges att ingen får utsättas för godtyckligt ingripande i fråga om privatliv, familj, hem eller korrespondens och inte heller för angrepp på sin heder eller sitt anseende. Var och en har rätt till lagens skydd mot sådana ingripanden och angrepp (artikel 12). I förklaringen anges också att en person endast får underkastas sådana inskränkningar som har fastställts i lag och enbart i syfte att trygga tillbörlig hänsyn till och respekt för andras fri- och rättigheter samt för att tillgodose ett demokratiskt samhälles berättigade krav på moral, allmän ordning och allmän väl (artikel 29).

Sverige är därutöver folkrättsligt förpliktat att uppfylla de åtaganden som följer av 1966 års FN-konvention om medborgerliga och politiska rättigheter som trädde i kraft 1976. I konventionen finns skyddet för den personliga integriteten i artikel 17 som till sitt innehåll är likvärdig med artikel 12 i den allmänna förklaringen som nämns ovan.

5.2.2 Europakonventionen

Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna, Europakonventionen, innehåller också bestämmelser som skyddar rätten till privat- och familjeliv. För svensk del gäller Europakonventionen som lag (lag [1994:1219] om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna). Ingen lag eller föreskrift

får meddelas i strid med Sveriges åtaganden enligt Europakonventionen (2 kap. 19 § regeringsformen).

Artikel 8 i Europakonventionen, om rätt till skydd för bland annat privatliv, innehåller följande.

1. Var och en har rätt till skydd för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens.

2. Offentlig myndighet får inte ingripa i denna rättighet annat än med stöd av lag och om det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till den nationella säkerheten, den allmänna säkerheten eller landets ekonomiska välbefinnande, till förebyggande av oordning eller brott, till skydd för hälsa eller moral eller till skydd för andra personers fri- och rättigheter.

Rätten till skydd för privatlivet har av Europadomstolen getts en vid tolkning. Skyddet omfattar bland annat uppgifter om den enskildes identitet, uppgifter om hälsa och sexuell läggning samt information som rör den personliga utvecklingen och relationer till andra individer.¹ Rätten till respekt för privatlivet innefattar också ett skydd mot registrering och utlämnande av uppgifter ur allmänna register.²

5.2.3 Europeiska unionen

Stadgan

Också i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (stadgan) finns bestämmelser som är avsedda att skydda den personliga integriteten. I samband med att Lissabonfördraget antogs den 1 december 2009 fick stadgan direkt effekt. Detta följer av artikel 6.1 i fördraget om Europeiska unionen (EU-fördraget). Därmed blev stadgan rättsligt bindande för EU:s medlemsstater.

Stadgan föreskriver att var och en har rätt till fysisk och mental integritet (artikel 3). Var och en har också rätt till respekt för sitt privatliv och familjeliv, sin bostad och sina kommunikationer (artikel 7). Stadgan innehåller därutöver bestämmelser om bland annat skydd för personuppgifter (artikel 8). Stadgan är tillämplig för unionens institutioner, organ och byråer samt för medlemsstaterna när de tillämpar unionsrätten (artikel 51.1).

¹ Se t.ex. Rotaru mot Rumänien [GC], nr 28341/95.

² Leander mot Sverige, nr 9248/81, och Segerstedt-Wiberg m.fl. mot Sverige, nr 62332/00.

1995 års dataskyddsdirektiv

Den allmänna regleringen av personuppgiftsbehandling inom Europeiska unionen fanns till den 25 maj 2018 i 1995 års dataskyddsdirektiv. Direktivets syfte var bland annat att skydda fysiska personers grundläggande fri- och rättigheter, särskilt rätten till privatliv, i samband med behandling av personuppgifter. Direktivet gällde inte för behandling av personuppgifter i verksamhet som inte omfattas av unionsrätten, t.ex. behandlingar som rör allmän säkerhet, försvar och statens säkerhet. Personuppgiftslagen (1998:204), genom vilken dataskyddsdirektivet huvudsakligen genomfördes i svensk rätt, gjordes emellertid generellt tillämplig och omfattade således även sådan verksamhet som faller utanför direktivets tillämpningsområde (prop. 1997/98:44 s. 40).

Dataskyddsförordningen

Sedan den 25 maj 2018 är Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning) grunden för generell personuppgiftsbehandling inom EU. I fortsättningen används förkortningen dataskyddsförordningen.

Det huvudsakliga syftet med dataskyddsförordningen är bland annat att säkerställa en enhetlig skyddsnivå över hela unionen och att undvika avvikelser som hindrar den fria rörligheten av personuppgifter inom den inre marknaden. Dataskyddsförordningen är direkt tillämplig i alla EU:s medlemsstater men förutsätter och möjliggör samtidigt kompletterande nationella bestämmelser. I Sverige har generella kompletterande bestämmelser samlats i lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning, dataskyddslagen.

Dataskyddsförordningen ska tillämpas på sådan behandling av personuppgifter som helt eller delvis företas på automatisk väg samt på annan behandling än automatisk av personuppgifter som ingår i eller kommer att ingå i ett register. Förordningen ska dock inte tillämpas på behandling av personuppgifter om utgör ett led i en verksamhet som inte omfattas av unionsrätten, t.ex. försvar och nationell säkerhet (jfr artikel 2).

Dataskyddsförordningen reglerar bland annat grundläggande principer för behandling av personuppgifter, den registrerades rättigheter, personuppgiftsansvar, tillsyn över personuppgiftsbehandling och rätten för enskilda att få tillgång till rättsmedel och sanktioner mot ansvariga som inte lever upp till förordningens krav. I förhållande till tidigare lagstiftning ställer dataskyddsförordningen högre krav på de personuppgiftsansvariga genom bestämmelser om bland annat utökad informationskyldighet och möjlighet att besluta om administrativa sanktionsavgifter (artikel 83). Dessutom inrättades Europeiska dataskyddsstyrelsen med representanter från samtliga EU-länders dataskyddsmyndigheter (artikel 68). Styrelsen har befogenhet att fatta beslut i frågor där nationella tillsynsmyndigheter inte kan komma överens, ge råd och vägledning om hur dataskyddsförordningen ska tillämpas och godkänna EU-omfattande uppförandekoder och certifieringar.

Av dataskyddslagen följer att bestämmelserna i dataskyddsförordningen gäller även vid behandling av personuppgifter som utgör ett led i en verksamhet som inte omfattas av unionsrätten (1 kap. 2 §). Vissa undantag har gjorts för det utvidgade tillämpningsområdet som anges i dataskyddslagen, bland annat för lagen (2007:258) om behandling av personuppgifter i Försvarmaktens försvarsundermåttelseverksamhet och militära säkerhetstjänst (1 kap. 3 §).

Trots att personuppgiftslagen upphävdes samtidigt som att dataskyddslagen trädde i kraft anges i övergångsbestämmelserna till dataskyddslagen att personuppgiftslagen fortsatt ska gälla i sådan verksamhet hos bland annat Försvarmakten som inte omfattas av unionsrätten. Övergångsbestämmelserna gäller inte sådan personuppgiftsbehandling som undantas i 1 kap. 3 § dataskyddslagen.

5.3 Skyddet för den personliga integriteten i nationell rätt

5.3.1 Reglering i grundlag

Regeringsformen innehåller vissa grundläggande bestämmelser till skydd för den personliga integriteten. Enligt målsättningsstadgandet i 1 kap. 2 § första stycket regeringsformen ska den offentliga makten utövas med respekt bland annat för den enskilda människans frihet.

I fjärde stycket samma paragraf anges att det allmänna ska värna om den enskildes privat- och familjeliv.

Av 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen följer att var och en gentemot det allmänna är skyddad mot betydande intrång i den personliga integriteten, om det sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden.

Bestämmelsen tar sikte på att skydda information om enskildas personliga förhållanden. Regeringen har i propositionen uppgett att uttrycket personliga förhållanden avses ha samma innebörd som i tryckfrihetsförordningen och offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) (prop. 2009/10:80 s. 177). Det innebär att regleringen kan komma att omfatta vitt skilda slag av information som är knuten till den enskildes person, t.ex. uppgifter om namn och andra personliga identifikationsuppgifter, adress, familjeförhållanden, hälsa och vandel. Vad som menas med personliga förhållanden måste bestämmas med ledning av vanligt språkbruk. Också uppgift om en persons ekonomi torde omfattas av uttrycket personliga förhållanden (jfr prop. 1975/76:160 s. 109 och prop. 1979/80:2 s. 84).

Bestämmelsen gäller enbart sådana intrång som sker *utan samtycke*, dvs. inte sådana intrång som förutsätter den enskildes godkännande. Bestämmelsen tar sikte på sådana åtgärder som den enskilde själv inte kan få kännedom om eller påverka genom ett krav på frivilligt godkännande. Om åtgärderna förutsätter den enskildes godkännande, bedömer regeringen i propositionen, att det intrång som åtgärden innebär normalt inte anses vara av så allvarlig beskaffenhet att det bör omfattas av ett stärkt grundlagsskydd. Detta bör gälla oberoende av vilka slags uppgifter åtgärden eller behandlingen avser (prop. 2009/10:80 s. 178–179).

Skyddet i grundlagen för den personliga integriteten gäller inte varje slags behandling av uppgifter om enskildas personliga förhållanden som sker utan samtycke. I propositionen uttalar regeringen t.ex. att den grundlagsskyddade rätten att ta del av allmänna handlingar, liksom myndigheternas skyldighet att bevara allmänna handlingar för att tillgodose bland annat denna rättighet, utgör omistliga delar av det svenska öppna samhället. Det är därför inte lämpligt att ett utvidgat grundlagsskydd för den personliga integriteten utformas på ett sådant sätt att den inskränker myndigheternas skyldighet att lämna ut handlingar med stöd av offentlighetsprincipen. Bestämmelsens tillämpningsområde är därför begränsat till sådana intrång

som innebär övervakning eller kartläggning av en enskilds personliga förhållanden (prop. 2009/10:80 s. 179–180).

Avgörande för om en åtgärd ska anses innebära *övervakning eller kartläggning* är inte dess huvudsakliga syfte utan vilken effekt åtgärden har. Vad som avses med övervakning respektive kartläggning får bedömas med utgångspunkt från vad som enligt normalt språkbruk läggs i dessa begrepp (prop. 2009/10:80 s. 250).

Regeringen beskriver i propositionen att en åtgärd från det allmänna sidan som vidtas primärt i syfte att ge myndigheterna underlag för beslutsfattande i enskilda fall, exempelvis insamling av uppgifter av visst slag för beslut om t.ex. beskattning eller liknande, kan – även om avsikten inte är att kartlägga enskilda – i många fall anses innebära *kartläggning* av enskildas förhållande. Så torde fallet vara i fråga om ett stort antal uppgiftssamlingar som det allmänna förfogar över. I flertalet myndighetsspecifika verksamhetsregister och databaser är uppgifterna tillgängliga för myndigheterna på sådant sätt att lagringen och behandlingen av uppgifterna kan sägas innebära att enskilda kartläggs, även om det huvudsakliga ändamålet med behandlingen är ett helt annat. Det förekommer även att uppgiftssamlingar inrättas och utformas i syfte att fungera som mer utpräglade personregister. Som exempel nämner regeringen polisens belastningsregister. Registreringen av personuppgifter i registret kan sägas innebära en kartläggning av alla dem som har dömts eller på annat sätt lagförts för brott, även om registrets uttalade ändamål är att ge information åt olika myndigheter om belastningsuppgifter som behövs bland annat för att utreda brott och bestämma straff samt vid lämplighets- och tillståndsprövning av skilda slag. På liknande sätt förhåller det sig med många andra register som används i den brottsbekämpande verksamheten, t.ex. polisens misstankeregister (prop. 2009/10:80 s. 180).

När det gäller sådana intrång som innebär *övervakning* av enskildas personliga förhållanden anför regeringen att det kan handla om sådana moment som innebär att den enskilde övervakas kontinuerligt av det allmänna under viss tid då tillstånd för sådan övervakning har lämnats, t.ex. hemlig teleövervakning. Åtgärder som innebär övervakning kan också vidtas utan att information dokumenteras med hjälp av teknisk utrustning, t.ex. i samband med spaning i den brottsbekämpande verksamheten. Regeringen konstaterar också att en del åtgärder som innebär kartläggning samtidigt även kan innebära övervakning och att det därför inte är möjligt att

göra en tydlig gränsdragning mellan åtgärder som har effekter av det ena eller andra slaget (prop. 2009/10:80 s. 181).

När det sedan gäller uttrycket *betydande integritetsintrång* förklarar regeringen att flera omständigheter bör vägas in vid bedömningen av vad som utgör ett sådant intrång. De förhållanden som medför att begreppet personlig integritet är svårt att definiera innebär också att det är förenat med svårigheter att peka ut vilka specifika företeelser som är av sådant slag att de innebär ett betydande intrång i integriteten. Vad som utgör ett betydande integritetsintrång måste bedömas utifrån de samhällsvärderingar som råder vid varje givet tillfälle. Dessa kan påverkas av en rad omständigheter, inte minst av den fortsatta tekniska utvecklingen men även av andra förhållanden i vår omvärld (prop. 2009/10:80 s. 184–185).

Av 2 kap. 20 § regeringsformen följer att skyddet mot intrång som innebär övervakning och kartläggning av den enskildes personliga förhållanden får begränsas genom lag i den utsträckning som medges i 21–24 §§. I 21 § anges att begränsningar får göras endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Begränsningen får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den och inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar. Begränsningen får inte göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning. I propositionen instämmer regeringen i Integritetsskyddskommitténs påpekande att en följd av denna reglering bland annat är att lagstiftaren tvingas att tydligt redovisa vilka avvägningar som gjorts vid proportionalitetsbedömningen. Detta kan förväntas öka förutsättningarna för att avvägningarna i fråga om integritetsintrånget blir mer ingående belysta och att de presenteras på ett sådant sätt att kvaliteten i lagstiftningen höjs ytterligare (prop. 2009/10:80 s. 177). Att begränsningen av skyddet mot övervakning och kartläggning i 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen endast får göras i lag har bland annat inneburit att viss personuppgiftslagstiftning som tidigare har reglerats i förordning numera regleras i lag, t.ex. domstolsdatalagen (2015:728) och utlänningsdatalagen (2016:27).

5.3.2 Reglering i lag

Personuppgiftslagstiftning

Personuppgiftslagen upphävdes i samband med dataskyddslagens ikraftträdande. Enligt övergångsbestämmelse 3 till dataskyddslagen ska personuppgiftslagen fortsätta att gälla bland annat i sådan verksamhet hos Försvarsmakten som inte omfattas av unionsrätten. Personuppgiftslagen gäller dock inte vid sådan personuppgiftsbehandling som regleras i lagen (2007:258) om behandling av personuppgifter i Försvarsmaktens försvarsunderrättelseverksamhet och militära säkerhetstjänst, FM-PuL (lagen beskrivs mycket kortfattat nedan).

Personuppgiftslagen innehåller generella regler för all behandling av personuppgifter, dvs. enligt lagen all slags information som direkt eller indirekt kan hänföras till en fysisk person som är i livet. Begreppet behandling av personuppgifter omfattar i stort sett allt man kan göra med sådana uppgifter, t.ex. att samla in, registrera, lagra eller sprida uppgifter (3 §).

Personuppgiftslagen tillämpas på helt eller delvis automatiserad behandling av personuppgifter men är även tillämplig på annan behandling av personuppgifter, om uppgifterna ingår i eller är avsedda att ingå i en strukturerad samling av personuppgifter som är tillgängliga för sökning eller sammanställning enligt särskilda kriterier (5 §).

Personuppgiftslagen ställer vissa grundläggande krav för behandling av personuppgifter, bland annat att behandlingen ska vara laglig, ske på ett korrekt sätt och i enlighet med god sed. Personuppgifter får bara samlas in för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål. Personuppgifterna får inte behandlas för något ändamål som är oförenligt med det för vilket uppgifterna samlades in (9 §).

Personuppgifter får enligt personuppgiftslagen behandlas bara om den registrerade har lämnat sitt samtycke till behandlingen eller om behandlingen är nödvändig för att t.ex. den personuppgiftsansvarige ska kunna fullgöra en rättslig skyldighet eller en arbetsuppgift av allmänt intresse ska kunna utföras (10 §).

I personuppgiftslagen finns ett förbud mot att behandla känsliga personuppgifter. Med känsliga personuppgifter avses sådana som avslöjar ras eller etniskt ursprung, politiska åsikter, religiös eller filosofisk övertygelse, eller medlemskap i fackförening (13 §). Trots förbudet mot behandling av känsliga personuppgifter är det under vissa förhållanden tillåtet att behandla sådana uppgifter. Regeringen

eller den myndighet regeringen bestämmer får föreskriva ytterligare undantag från förbudet om det behövs med hänsyn till ett viktigt allmänt intresse (14–20 §§).

FM-PuL gäller vid behandling av personuppgifter i Försvarsmaktens försvarsunderrättelseverksamhet och militära säkerhetstjänst, om behandlingen är helt eller delvis automatiserad eller om uppgifterna ingår i eller är avsedda att ingå i en strukturerad samling av personuppgifter som är tillgängliga för sökning eller sammanställning enligt särskilda kriterier. Lagen syftar också till att skydda människor mot att deras personliga integritet kränks genom behandling av personuppgifter inom lagens tillämpningsområde (1 kap. 1 och 2 §§ FM-PuL). Regeringen har i propositionen *Behandling av personuppgifter vid Försvarsmakten och Försvarets radioanstalt* lagt fram förslag om en ny lag om behandling av personuppgifter vid Försvarsmakten. Lagen ska ersätta lagen om behandling av personuppgifter i Försvarsmaktens försvarsunderrättelseverksamhet och militära säkerhetstjänst. Förslaget innebär också att punkt 3 i övergångsbestämmelserna till dataskyddslagen upphör att gälla, dvs. personuppgiftslagen är då inte längre tillämplig.

Totalförvarsdatalagen (2020:151) ger stöd för bland annat Plikt- och prövningsverket och Försvarsmakten att behandla känsliga personuppgifter om det är absolut nödvändigt vid en utredning om den totalförvarspliktiges personliga förhållanden som görs enligt 2 kap. 1 § lagen (1994:1809) om totalförvarsplikt. Vid tillämpning av totalförvarsdatalagen gäller även dataskyddsförordningen och dataskyddslagen (1 kap. 2 § dataskyddslagen, se även 4 § totalförvarsdatalagen).

Övrig nationell lagstiftning

Utöver det skydd som dataskyddsförordningen och tillhörande nationell, kompletterande lagstiftning ger mot kränkningar av den personliga integriteten vid behandling av personuppgifter finns också annan lagstiftning som syftar till att skydda den personliga integriteten. Nedan redogörs kortfattat för ett urval av sådan lagstiftning.

Bland annat i brottsbalken finns bestämmelser om brott mot frihet och frid, olaga intrång och brytande av post- eller telehemlighet. Därutöver finns bestämmelser om bland annat förtal och förolämpning. Även bestämmelserna om kränkande fotografering får sägas

utgöra ett skydd för den personliga integriteten. Sedan 2017 finns också en ny straffbestämmelse om olaga integritetsintrång som tar sikte på gärningar som innebär att någon gör intrång i någon annans privatliv genom att t.ex. sprida bild på eller annan uppgift om någons sexualliv eller hälsotillstånd.

Också kamerabevakningslagen (2018:1200) syftar till att tillgodose behovet av kamerabevakning för berättigade ändamål och att skydda fysiska personer mot otillbörligt intrång i den personliga integriteten vid sådan bevakning.

Därutöver kan regleringen om sekretess för uppgifter om enskildas personliga förhållanden i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) nämnas. Ett av syftena med dessa är att hindra att den enskildes personliga integritet kränks genom att personliga och kanske känsliga uppgifter sprids. I lagen framgår att sekretess gäller för en personuppgift om det kan antas att uppgiften eller ett utlämnande kommer att behandlas i strid med dataskyddsförordningen eller dataskyddslagen (21 kap. 7 §).

6 Säkerhetsprövning av totalförsvarspliktiga i dag

I kapitlet behandlas den säkerhetsprövning av totalförsvarspliktiga som görs i dag. Redogörelsen är därför begränsad till säkerhetsprövning av totalförsvarspliktiga som kallas in till grundutbildning med värnplikt, eftersom skyldigheten att genomgå mönstring och fullgöra grundutbildning med civilplikt inte är återaktiverad.

6.1 Placering i säkerhetsklass

Försvarsmakten har genom säkerhetsskyddsanalys kommit fram till att den verksamhet som de värnpliktiga deltar i är säkerhetskänslig. Myndigheten har därför beslutat att alla som gör grundutbildning med värnplikt ska vara placerade i säkerhetsklass. Det innebär att alla som mönstrat efter 2018, när värnplikten återaktiverades, och uppfyllt kraven för att kunna skrivas in för grundutbildning med värnplikt har säkerhetsprövats innan de har fått delta i Försvarsmaktens verksamhet.

Vidare har Försvarsmakten bedömt att de allra flesta befattningar som är aktuella för värnpliktiga är placerade i säkerhetsklass 3. Innan påbörjad grundutbildning med värnplikt säkerhetsprövas alla för placering i säkerhetsklass 3. De värnpliktiga som kommer ifråga för befattningar i annan säkerhetsklass genomgår ytterligare säkerhetsprövning för högre säkerhetsklass efter påbörjad grundutbildning.

I avsnitten nedan begränsar vi därför redogörelsen av säkerhetsprövningen till den som görs för placering i säkerhetsklass 3.

6.2 Säkerhetsprövning inför grundutbildning med värnplikt

Enligt en nu gällande överenskommelse undertecknad i mars och april 2019 av Försvarsmakten och Plikt- och prövningsverket (då Totalförsvarets rekryteringsmyndighet) genomförs grundutredningen enligt 3 kap. 3 § säkerhetsskyddslagen (2018:585) av Plikt- och prövningsverket på uppdrag av Försvarsmakten. Den görs vid inskrivningstillfället för preliminärt inskrivna till grundutbildning med värnplikt.

I praktiken innebär överenskommelsen att Plikt- och prövningsverket också, på uppdrag av Försvarsmakten, inhämtar samtycke till registerkontroll för de totalförsvarspliktiga som bedöms vara lämpliga för inskrivning till grundutbildning med värnplikt. Plikt- och prövningsverket genomför grundutredningen och inhämtar samtycke till registerkontroll under den avslutande delen av mönstringen. Tillvägagångssättet beskrivs närmare nedan.

6.2.1 Grundutredning och inhämtande av samtycke

Som ett sista moment under mönstringen träffar de totalförsvarspliktiga en inskrivningshandläggare för ett individuellt inskrivnings-samtal. Syftet med samtalet är främst att bedöma vilken befattning den totalförsvarspliktige är bäst lämpad för. Sedan Försvarsmakten bedömt att alla som ska göra värnplikt behöver säkerhetsprövas används nu samtalet också i säkerhetsprövningssyfte.

Under samtalet ska inskrivningshandläggaren informera om att en registerkontroll kräver att den totalförsvarspliktige lämnar sitt samtycke till det. Om den totalförsvarspliktige samtycker till registerkontroll ska inskrivningshandläggaren checka av samtycket i Plikt- och prövningsverkets datasystem. Enligt uppgift från Plikt- och prövningsverket lämnar samtliga som mönstras samtycke till registerkontroll.

Grundutredningen består sedan i att inskrivningshandläggaren utifrån en blankett framtagen i samarbete med Försvarsmakten ställer fem huvudsakliga frågor om medborgarskap, ursprung, kontakter med utländsk försvarsmakt och utlandsvistelser med kompletterande följdfrågor till den totalförsvarspliktige. På blanketten lämnas också utrymme för att anteckna kompletterande information som bedöms vara relevant för bedömningen av placering i säkerhetsklass.

Om den totalförsvarspliktige efter samtalet bedöms uppfylla kraven på lojalitet och pålitlighet i säkerhetsskyddslagen, och också bedöms vara lämplig för inskrivning till grundutbildning med värnplikt, lämnar inskrivningshandläggaren ett besked om vilken inskrivning den totalförsvarspliktige sannolikt kommer att få, ett så kallat besked om preliminär inskrivning.

Plikt- och prövningsverket kontrollerar dem som fått ett besked om preliminär inskrivning mot misstanke- och belastningsregistret. Om resultatet av mönstringen och slagningen i registren visar att den totalförsvarspliktige saknar förutsättningar att fullgöra värnplikt beslutar Plikt- och prövningsverket att han eller hon inte är skyldig att fullgöra sådan tjänstgöring. Ett beslut om inskrivning – om att en totalförsvarspliktig är skyldig eller inte är skyldig att genomföra grundutbildning med värnplikt – kan överklagas till Statens överklagandekommitté (11 kap. 4 § 1 lagen om totalförsvarsplikt och 8 kap. 1 § förordningen om totalförsvarsplikt).

6.2.2 Registerkontroll

När Försvarsmakten har fått besked av Plikt- och prövningsverket om vilka totalförsvarspliktiga som skrivits in för värnplikt eller i en utbildningsreserv begär Försvarsmakten en registerkontroll av dessa.

Det är Säkerhetspolisen som gör kontrollen mot aktuella register. Om det under registerkontrollen kommer fram någon uppgift som i det enskilda fallet kan antas ha betydelse för prövningen av en totalförsvarspliktiges lojalitet, pålitlighet och sårbarhet enligt 3 kap. 2 § säkerhetsskyddslagen lämnas uppgiften efter beslut från Säkerhets- och integritetsskyddsnämndens registerkontrolldelegation ut till Försvarsmakten. Försvarsmakten har då att ta ställning till om de uppgifter som kommit fram utgör skäl att inte låta den totalförsvarspliktige göra grundutbildning med värnplikt.

Om Försvarsmakten bedömer att de uppgifter som kommit fram under registerkontrollen gör att den kontrollerade inte uppfyller kraven i säkerhetsskyddslagen och därmed inte kan placeras på en befattning i säkerhetsklass, meddelar Försvarsmakten Plikt- och prövningsverket som då fattar beslut om att den kontrollerade inte är skyldig att fullgöra värnplikt. Ett sådant beslut, ett ändrat inskrivningsbeslut enligt 3 kap. 9 § lagen om totalförsvarsplikt, är inte överklagbart (se 11 kap. lagen om totalförsvarsplikt).

6.3 Uppföljande säkerhetsprövning av krigsplacerade

Försvarsmakten har beslutat att den som har fullgjort grundutbildning med värnplikt och krigsplacerats i en säkerhetsklassad befattning fortsatt ska anses delta i myndighetens säkerhetskänsliga verksamhet. Därför anser myndigheten att säkerhetsprövningen ska följas upp även efter fullgjord värnplikt och att krigsplacerade totalförsvarspliktiga ska kvarstå i registerkontroll.

Efter avslutad grundutbildning med värnplikt skriver Plikt- och prövningsverket in berörda för krigsplacering i Försvarsmaktens krigsorganisation. Om någon uppgift skulle komma fram under den pågående registerkontrollen som Säkerhets- och integritetsskyddsnämndens registerkontrolldelegation bedömer ska lämnas ut till verksamhetsansvarig lämnas sådan uppgift i dessa fall till Försvarsmakten.

Utöver den ständigt pågående registerkontrollen görs i dag ingen annan uppföljande säkerhetsprövning av dem som krigsplacerats i säkerhetsklassad befattning, varken uppföljningssamtal eller utbildning i säkerhetsskydd. Försvarsmakten avser att i samband med kommande repetitionsutbildning, beredskapstjänstgöring och krigstjänstgöring genomföra uppföljningssamtal och utbildning i säkerhetsskydd.

6.4 Särskilt om säkerhetsprövning av den som redan fullgjort grundutbildning med värnplikt

Innan återinförandet av värnplikten var inte alla befattningar i krigsorganisationen placerade i säkerhetsklass. Ett antal totalförsvarspliktiga i krigsorganisationen har därför inte någon aktiv säkerhetsprövning. Några av dessa icke säkerhetsprövade totalförsvarspliktiga är fortfarande krigsplacerade i myndighetens verksamhet. Eftersom Försvarsmakten beslutat att alla befattningar numera är placerade i säkerhetsklass har myndigheten, utifrån kraven i säkerhetsskyddslagen, kommit fram till att den som inte genomgått någon säkerhetsprövning inte får delta i vare sig repetitionsutbildning eller i annan säkerhetskänslig verksamhet utan att först säkerhetsprövas.

För att dessa krigsplacerade ska kunna delta i Försvarsmaktens verksamhet genom repetitionsutbildning eller under höjd beredskap avser Försvarsmakten att säkerhetspröva dem i samband med att de

kallas in till repetitionsutbildning. De första repetitionsutbildningarna med sådant upplägg planeras till hösten 2021.

Repetitionsutbildningen avses då delas upp på två tillfällen. Vid det inledande tillfället görs en grundutredning och de totalförsvarspliktiga tillfrågas om samtycke till registerkontroll. Därefter begär Försvarsmakten registerkontroll från Säkerhetspolisen. Efter cirka två månader, när Försvarsmakten har hunnit få resultatet från registerkontrollen, hålls nästa del av repetitionsutbildningen, som innehåller den faktiska repetitionsutbildningen.

Efter avslutad repetitionsutbildning ska den löpande registerkontrollen fortsätta på samma sätt som för totalförsvarspliktiga som säkerhetsprövats i samband med mönstringen.

7 Säkerhetsprövning av värnpliktiga i andra länder och inför antagning till svensk polisutbildning

7.1 Säkerhetsprövning av värnpliktiga i andra nordiska länder

7.1.1 Utredningens val av länder

Utredningen har valt att studera ett antal nordiska länders säkerhetsprövning av värnpliktiga i syfte att dra lärdomar inför förslag att presentera i utredningen. Det faller sig naturligt att i första hand studera länder i närområdet som har värnplikt och inte enbart en yrkesmilitär. Utredningen har därför tittat på Danmark, Finland och Norges arbete med säkerhetsprövning av värnpliktiga.

7.1.2 Danmark

I Danmark sker rekryteringen av värnpliktiga vid försvarsdepartementets personalverk (Forsvarsministeriets Personalestyrelse). Av alla värnpliktiga som rekryteras är det cirka 30 procent som behöver säkerhetsprövas. Säkerhetsprövningen görs av den militära säkerhetsavdelningen vid försvarets underrättelsetjänst (Forsvarets Efterretningstjeneste).

För att en säkerhetsprövning av en värnpliktig ska få göras måste den enskilde ge sitt samtycke till det. Om något samtycke inte lämnas blir den värnpliktiga omplacerad till en befattning som inte kräver en godkänd säkerhetsprövning.

Det krävs grund för att en säkerhetsprövning ska få göras. När den som prövats inte längre behöver en godkänd säkerhetsprövning upphör den. En godkänd säkerhetsprövning gäller som utgångspunkt i fem år. Godkännandet kan efter individuell bedömning återupptas vid övergång till annan anställning, om den anställningen också kräver en godkänd säkerhetsprövning. Om den värnpliktige efter avslutad värnplikt inom fem år återkallas till tjänstgöring kan den godkända säkerhetsprövningen användas för sådan tjänstgöring.

7.1.3 Finland

I Finland gör Försvarsmakten (Puolustusvoimat) en bakgrunds-kontroll av alla som skrivs in för värnplikt enligt lagen om behandling av personuppgifter inom Försvarsmakten (laki henkilötietojen käsittelystä Puolustusvoimissa). Bakgrundskontrollen innebär att myndigheten samlar in information om de som är aktuella för värnplikt från andra myndigheter. Exempelvis har Försvarsmakten rätt att hämta in behövliga uppgifter från Folkpensionsanstalten och socialmyndigheterna om en värnpliktigs sociala och ekonomiska situation om uppgifterna är av betydelse när beslut om tjänstgöringsplats ska fattas. Myndigheten har också rätt att till exempel få uppgifter ur bötesregistret för uppgift om bötesstraff.

Det är endast vissa befattningar för värnpliktiga som är placerade i säkerhetsklass. För att en värnpliktig ska placeras i en sådan befattning krävs att samtycke lämnas till säkerhetsprövningen. Det är Finlands säkerhets- och underrättelsetjänst Skyddspolisen (Suojelupoliisi) som gör säkerhetsprövningen medan finska Försvarsmakten betalar Skyddspolisen för dess arbete med säkerhetsprövningarna.

7.1.4 Norge

Alla värnpliktiga säkerhetsprövas numera sedan landet övergått från ett större försvar till ett mindre och modernare sådant. Säkerhetsprövningen av värnpliktiga görs av den norska försvarsmyndighetens säkerhetsavdelning (Forsvarets sikkerhetsavdeling).

Säkerhetsprövningen av värnpliktiga aktualiserar tillämpningen av såväl säkerhetslagen (lov om nasjonal sikkerhet), som reglerar säkerhetsprövning, som försvarslagen (forsvarsloven). Säkerhetslagen kräver att alla som ska säkerhetsprövas, också värnpliktiga,

måste samtycka till att en så kallad personlig kontroll genomförs. En personlig kontroll innebär att information om den som prövas hämtas från olika register. Försvarslagen å sin sida ger försvarsmyndigheten rätt att samla in information om norska medborgare och personer som är bosatta i Norge utan att vara norska medborgare, om det behövs för att avgöra vem som anses lämplig för tjänstgöring. Försvarsmyndigheten har också rätt att begära att de som kan komma att kallas till tjänstgöring förser myndigheten med information som är av betydelse för värnplikten. Mot bakgrund av detta har Försvarsdepartementet i Norge bedömt att bedömningen av om en person kan säkerhetsprövas och därmed är lämplig för tjänstgöring i försvarsmyndigheten är en del av den bedömning som myndigheten kan och måste göra. Inom ramen för denna bedömning kan myndigheten beordra enskilda att fylla i personuppgiftsformuläret som behövs som grund för den personliga kontrollen (säkerhetsprövningen).

I Norge trädde den nya säkerhetslagen i kraft den 1 januari 2019. I den gamla lagen saknades rättslig grund för att regelbundet få information från olika register (uppgifter om påföljder, ekonomi m.m.). Denna information fick Försvarsmakten endast när personen skulle säkerhetsprövas, eller om det t.ex. fanns skäl att misstänka så kallade ”uheldige forhold”, som kanske kan beskrivas som olyckliga eller otillfredsställande förhållanden. Den nya säkerhetslagen tillåter regelbundna inspektioner av registren. I Norge kontrolleras värnpliktiga i fem år och ingår efter avslutad värnplikt normalt sett i försvarsmyndighetens styrka. Den värnpliktiga kontrolleras sedan under den perioden (fem år).

7.2 Säkerhetsprövning av sökande till den svenska polisutbildningen

7.2.1 Varför det är relevant att titta på säkerhetsprövning av sökande till polisutbildningen

För att få uppslag till en tänkbar ordning för säkerhetsprövning av totalförsvarspliktiga har utredningen studerat andra rekryterings- och antagningsprocesser som Plikt- och prövningsverket arbetar med. Eftersom samtliga sökanden som är aktuella för antagning till polisutbildningen testas av Plikt- och prövningsverket och dessutom genomgår en säkerhetsprövning har utredningen intresserat sig för

just säkerhetsprövningen av sökande till polisutbildningen. Utredningen har därför haft möte med både Plikt- och prövningsverket och Polismyndigheten för att få veta mer om bland annat tillvägagångssättet, arbetsfördelningen, organisationen och resursåtgången. Nedan redovisas det som bedöms vara relevant för en jämförelse med säkerhetsprövningen av totalförsvarspliktiga.

7.2.2 Hur säkerhetsprövningen av sökande till polisutbildningen går till

När det ska avgöras vilka som ska antas till polisutbildningen är flera myndigheter involverade. På uppdrag av Polismyndigheten har Plikt- och prövningsverket sedan 2014 det övergripande ansvaret för ansökan, urval, selektering, prövning och nominering till polisutbildningen. Universitets- och högskolerådet kontrollerar att sökandena uppfyller den grundläggande och särskilda behörigheten till utbildningen, medan polismyndigheten ansvarar för säkerhetsprövningen och lämplighetsbedömning utifrån myndighetens kravprofil.

Inför att Plikt- och prövningsverket skulle överta det ansvar för antagningen som myndigheten nu har, diskuterades olika alternativ till hur arbetsfördelningen mellan verket och Polismyndigheten skulle se ut, bland annat att verket skulle göra säkerhetsprövningen åt Polismyndigheten. Polismyndigheten bedömde dock att professionen någonstans i antagningsprocessen behöver vara delaktiga i urvalet, särskilt när det gäller säkerhetsfrågorna. Ansvaret för säkerhetsprövningen har därför alltså legat på Polismyndigheten.

Inledningsvis organiserades arbetet med antagning och säkerhetsprövning på så sätt att de som ansökt och med godkända resultat gjort testerna under antagningsprocessen hos Plikt- och prövningsverket fick kontaktuppgifter till poliskontor i sitt närområde för att själva höra av sig dit och boka tid för grundutredning. Det visade sig vara svårt för Polismyndigheten att administrera detta, det var bland annat svårt för de olika poliskontoren att uppskatta hur många som skulle komma för säkerhetsprövning. Polismyndigheten bedömde att ordningen skapade en onödig administrativ börda och efter ungefär ett år ändrades formerna för säkerhetsprövningen till att vara så som det fortfarande är i dag.

I dag har Polismyndigheten personal på plats i Plikt- och prövningsverkets lokaler. Personalen är poliser anställda i myndigheten

som i det här sammanhanget har titeln intervjuledare. Intervjuledarna gör grundutredning och inhämtar samtycke till registerkontroll som det näst sista momentet under antagningsprocessen. Det innebär att innan grundutredningen görs har sökandena genomfört alla Plikt- och prövningsverkets tester med godkända resultat. Intervjuledarna får inför grundutredningen som enda information om sökandena veta att de har klarat av alla Plikt- och prövningsverkets tester.

Under mötet med intervjuledaren inhämtas skriftligt samtycke till registerkontroll och en säkerhetsprövningsintervju hålls. Intervjuledaren bedömer också sökandens lämplighet utifrån Polismyndighetens kravprofil. Resultatet av intervjun blir att intervjuledaren antingen godkänner, ”flaggar” eller underkänner sökanden. Det kan vara brister i säkerhetshänseende eller lämplighet kopplat till myndighetens kravprofil, eller brister i båda dessa avseenden som ligger till grund för ett underkänt eller ett så kallat flaggat resultat. De underkända och flaggade resultaten behandlas nedan.

Efter intervjun redovisar intervjuledaren i Plikt- och prövningsverkets datasystem att intervjun har hållits. Resultatet av densamma redovisas inte till Plikt- och prövningsverket i det här skedet. Efter mötet med intervjuledaren träffar alla som intervjuats av intervjuledaren en av Plikt- och prövningsverkets antagningshandläggare, oavsett om samtalet med intervjuledaren resulterat i ett godkänt resultat eller inte. Mötet med antagningshandläggaren är det sista momentet i antagningsprocessen på plats i Plikt- och prövningsverkets lokaler och då tillfrågas sökanden bland annat om önskemål om lärosäte och vilken polisregion de önskar arbeta i efter avslutad utbildning. Antagningshandläggaren lämnar också ett preliminärt besked om antagning. Sökandena informeras om att beskedet är preliminärt i väntan på resultat på säkerhetsprövningen och drogtestet (som tagits tidigare under antagningsprocessen).

Därefter ansöker Polismyndigheten om registerkontroll på alla de som fått ett preliminärt antagningsbesked, med undantag för de som har flaggats.

Ärendena för de som har flaggats hanteras i särskild ordning. Dessa ärenden föredrar intervjuledarna för en HR-chef och säkerhetschef under ett fysiskt eller digitalt möte. Sådana möten hålls var tredje eller var fjärde vecka. Inför mötena görs en fördjupad utredning av de som har flaggats så att ett tillräckligt underlag kan presenteras för HR-chefen och säkerhetschefen. Den fördjupade utred-

ningen gör Polismyndigheten själva, Säkerhetspolisen är inte involverad i den. Det kan t.ex. röra sig om att ta en referens eller hämta in annan information. Under mötet med HR-chefen och säkerhetschefen förklaras varför resultatet av grundutredningen blev en flaggning, om det t.ex. är någon sårbarhet eller lojalitetsproblematik utifrån säkerhetsskyddslagen. Ärendena avgörs direkt, dvs. beslut om sökandena godkänns eller inte tas på plats av HR-chefen och säkerhetschefen. Efter mötet ansöker Polismyndigheten om registerkontroll hos Säkerhetspolisen för de som då har godkänts.

De som inte blir godkända får besked om att de inte kommer att antas till utbildningen. Det är Plikt- och prövningsverket som skickar ut sådana meddelanden. Efter att Polismyndigheten beslutat i fråga om säkerhetsskydd och lämplighet informerar därför den myndigheten Plikt- och prövningsverket om besluten. Några detaljer om exakt vad som gjorts att en sökande inte godkänns lämnas emellertid inte, varken till Plikt- och prövningsverket eller till sökanden själv.

7.2.3 Uppgifter om statistik och resursåtgång

Polismyndigheten har cirka 23 000 sökande till utbildningen varje år. Av dessa kallas cirka 4 000 till prövning hos Plikt- och prövningsverket. Antagningsprocessen är uppbyggd så att de som avbryter eller får underkänt i något av momenten inte går vidare i processen. Ungefär 1 000 sökande per år klarar sig genom antagningen så långt att en säkerhetsprövning görs.

Antalet intervjuledare på plats hos Plikt- och prövningsverket varje vecka varierar beroende på hur många som ska prövas den veckan. För att kunna intervjua 40 sökande krävs 4 poliser på plats.

Arbetet med säkerhetsprövning och lämplighetsbedömning av de som söker till polisutbildningen involverar cirka 53 intervjuledare. Dessa har uppdraget som sidouppgift och arbetar som intervjuledare under 6 veckor per år. Ett par poliser arbetar också heltid med detta, dessa arbetar t.ex. med planeringen av säkerhetsprövningarna.

Att intervjuledarna har uppgiften som ett sidouppdrag är något som generellt uppfattas som positivt, det upplevs vara viktigt och roligt att påverka vilka som antas till polisutbildningen och blir framtida kollegor. Det har inte varit särskilt svårt att få poliser att vilja bli intervjuledare.

8 Ansvarig myndighet för säkerhetsprövning av värnpliktiga

8.1 Behovet av att analysera ansvarsfördelningen mellan myndigheterna

Försvarsmakten har bestämt att alla som deltar i myndighetens verksamhet genom värnplikt ska vara placerade i säkerhetsklass. Så var inte fallet innan värnplikten återaktualiserades och den nya säkerhetsskyddslagen (2018:585) trädde i kraft. Det är nu långt fler av dem som skrivs in för värnplikt som behöver genomgå en säkerhetsprövning. Säkerhetsprövningen har därför blivit en större och mer krävande arbetsuppgift för berörda myndigheter än vad den tidigare har varit.

Den nya säkerhetsskyddslagen har inneburit förändringar bland annat när det gäller kriterier för bedömningen av vilka befattningar som ska placeras i säkerhetsklass. Bland annat har en alternativ grund för placering i säkerhetsklass införts.

Ansvar för mönstringen av värnpliktiga ligger i dag på Plikt- och prövningsverket, som intervjuar och testar den som kallas in för mönstring och sedan fattar beslut om vilka som ska skrivas in för värnplikt. Grundutbildning med värnplikt fullgörs hos Försvarsmakten, som också ansvarar för säkerhetsskyddet i myndighetens verksamhet.

I säkerhetsskyddslagen anges att bedömningen av säkerhetsprövningen görs av den som beslutar om anställning eller annat deltagande i den säkerhetskänsliga verksamheten (3 kap. 4 § andra stycket). I säkerhetsskyddsförordningen (2018:658) föreskriver regeringen att kommuner, regioner och de myndigheter som anges i bilagan till förordningen beslutar om placering i säkerhetsklass 2 och 3 i fråga

om anställning eller annat deltagande i den egna verksamheten (5 kap. 8 §).

När det gäller grundutbildning med värnplikt beslutar alltså Plikt- och provningsverket om deltagande i Försvarmaktens verksamhet medan Försvarmakten beslutar vilka befattningar som ska vara placerade i säkerhetsklass (5 kap. 8 § säkerhetsskyddsförordningen och bilagan till förordningen).

När det gäller säkerhetsprovningen av dem som skrivs in för värnplikt har myndigheterna, som beskrivits i kapitel 6, träffat en överenskommelse som innebär att Plikt- och provningsverket på uppdrag av, och i samråd med Försvarmakten, genomför grundutredningen av de totalförsvarspliktiga vid mönstringen, medan Försvarmakten ansöker om registerkontroll av dem som skrivs in för värnplikt.

Mönstringen inför grundutbildningen med värnplikt är särpräglad jämfört med tillsättningen av andra befattningar eftersom en myndighet sköter provning och inskrivning till en tjänstgöring som en annan myndighet ansvarar för. Säkerhetsprovningen av värnpliktiga har inte, när det gäller frågan om vilken eller vilka myndigheter som ska ansvara för säkerhetsprovningen av totalförsvarspliktiga, behandlats särskilt i förarbetena till varken gällande eller äldre säkerhetsskyddslagstiftning. Det finns alltså skäl att nu se över ansvaret för säkerhetsprovningen av värnpliktiga och åstadkomma en reglering som passar både berörda individer och verksamheter. Det finns också skäl att se över behovet av att Plikt- och provningsverket får begära uppgifter ur misstanke- och belastningsregistret om dem som mönstras, när en liknande slagning också är en del av registerkontrollen som görs inom ramen för säkerhetsprovningen.

8.2 Utgångspunkter för ansvarsfördelningen

8.2.1 Säkerhetsskyddet och myndigheternas nuvarande ansvarsuppgifter

Plikt- och provningsverket har i uppgift att bland annat bedöma totalförsvarspliktigas förutsättningar att fullgöra värnplikt. Myndigheten genomför medicinska och psykologiska utredningar samt annan utredning av totalförsvarspliktigas personliga förhållanden. Utredningarna ska avse bland annat den fysiska och psykiska prestationsförmågan och om det finns någon särskild risk för att denna

prestationsförmåga nedsätts genom tjänstgöringen (prop. 1994/95:6 s. 162). Myndigheten har rätt att få del av sådana uppgifter om hälsotillstånd, utbildning, arbete och personliga förhållanden i övrigt som behövs för att bedöma den totalförsvarspliktiges förutsättningar att fullgöra värnplikt. Myndighetens möjlighet att inhämta uppgifter i annat syfte än att utreda pliktförmågan är begränsade.

Försvarsmakten har bland annat ansvaret för säkerhetsskyddet i den egna verksamheten. Myndigheten ansvarar för att besluta om vilka befattningar som ska placeras i säkerhetsklass och bedöma lojalitet, pålitlighet och sårbarhet hos dem som är aktuella för deltagande i myndighetens säkerhetskänsliga verksamhet.

Den överenskommelse som myndigheterna har träffat och som kortfattat redogjorts för i avsnitt 6.2 syftar till att lösa den problematik som uppstår genom att Plikt- och prövningsverket beslutar om inskrivning i Försvarsmaktens verksamhet och Försvarsmakten är ansvarig för säkerhetsskyddet i den egna verksamheten. Överenskommelsen innebär att Plikt- och prövningsverket på uppdrag av Försvarsmakten ska genomföra en grundutredning av dem som är aktuella för inskrivning för värnplikt. Plikt- och prövningsverket bedömer alltså dessas lojalitet, pålitlighet och sårbarhet utifrån säkerhetsskyddslagstiftningen. Till följd av bland annat myndigheternas olika förutsättningar att efterfråga uppgifter från totalförsvarspliktiga genomför Plikt- och prövningsverket i nuläget en mycket begränsad grundutredning. Ur säkerhetsskyddssynpunkt är en väl genomförd grundutredning av vikt för förutsättningarna att bedöma den prövades lämplighet utifrån kraven i lagstiftningen.

8.2.2 Skyddet för den personliga integriteten

Plikt- och prövningsverket har i dag rätt att ta del av många integritetskänsliga uppgifter om dem som mönstras. De uppgifter som efterfrågas under en grundutredning är dock delvis andra än dem som lämnas inom ramen för mönstringsprocessen. En grundutredning rör t.ex. uppgifter om den som prövas omgivning, säkerhetsrisker i bekantskapskretsen, resvanor och koppling till andra länder. Om Plikt- och prövningsverket fortsatt ska göra grundutredningen innebär det att den som prövas först lämnar dessa känsliga uppgifter till den myndigheten, därefter behöver uppgifterna på något sätt

ändå komma Försvarsmakten till del, eftersom den myndigheten tar över ansvaret för säkerhetsprövningen efter genomförd grundutredning. Antingen får en sådan informationsöverföring ske genom en sekretessbrytande bestämmelse som gör det möjligt för Plikt- och prövningsverket att lämna över uppgifterna till Försvarsmakten, eller behöver den som prövas inom ramen för någon form av uppföljande säkerhetsprövning själv lämna samma uppgifter till Försvarsmakten. Om Försvarsmakten gör grundutredningen får färre personer del av dessa uppgifter.

8.2.3 Administrativa, ekonomiska och praktiska konsekvenser

Under mönstringen befinner sig de totalförsvarspliktiga i Plikt- och prövningsverkets lokaler. Om ansvaret för grundutredningen läggs på Försvarsmakten innebär det att den myndigheten också behöver närvara med personal under samtliga mönstringstillfällen. En sådan ordning innebär ökade kostnader för säkerhetsprövningen för Försvarsmakten, som i dagsläget inte har några utgifter för arbete med grundutredningen. Om Plikt- och prövningsverket inte längre behöver göra grundutredningen kan det inte antas medföra att den myndighetens minskade utgifter till följd av kortare mönstringstillfällen kompenserar för Försvarsmaktens ökade kostnader (de ekonomiska konsekvenserna för utredningens förslag redogörs för i avsnitt 12.1.1).

Om Försvarsmakten ges ansvaret för grundutredningen skulle mönstringsprocessen till viss del komma att behöva förändras för att ge tid till den myndighetens arbete med grundutredningen – ytterligare ett moment behöver läggas till. Samtalet med inskrivningshandläggaren skulle dock, som en följd av att Plikt- och prövningsverket inte längre behöver göra den kortfattade grundutredningen som nu görs, att kunna förkortas något. Psykologutredningen skulle behöva finnas kvar i oförändrad form eftersom det inom Plikt- och prövningsverkets uppdrag ligger att göra psykologiska utredningar och bedöma psykisk prestationsförmåga.

Den som mönstras intervjuas under psykologutredningen och under samtalet med inskrivningshandläggaren och svarar på flertalet frågor, bland annat sådana som syftar till att utreda psykisk stabilitet och lojalitet, egenskaper som är relevanta att utreda också under en

grundutredning. En ordning där Försvarsmakten gör grundutredningen skulle innebära att den som mönstras kommer behöva svara på vissa liknande frågor vid två tillfällen – dels vid psykologutredningen, dels under grundutredningen. Förutom tidsförlusten kan det tänkas att en sådan uppdelning mellan myndigheterna upplevs osmidig och onödigt byråkratisk av den som mönstras.

Också Säkerhetspolisen kan komma att påverkas av hur ansvaret för säkerhetsprövningen placeras. Säkerhetspolisen gör registerkontrollen av dem som säkerhetsprövas inför värnplikt och därefter krigsplaceras i Försvarsmaktens verksamhet. Om Plikt- och prövningsverket ansöker om registerkontroll och Försvarsmakten i ett senare skede tar över ansvaret för säkerhetsprövningen och då ska vara den myndighet som får del av eventuella utfall från registerkontrollen behöver Säkerhetspolisen först registrera en ansvarig verksamhetsutövare för att sedan justera till en annan.

8.3 Försvarsmakten ska ensam ansvara för säkerhetsprövningen av totalförsvarspliktiga som skrivs in för värnplikt i den myndighetens verksamhet

Förslag: Bedömningen av säkerhetsprövningen enligt 3 kap. 4 § säkerhetsskyddslagen (2018:585) ska göras av Försvarsmakten när det gäller totalförsvarspliktiga som skrivs in för värnplikt enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt.

En ny bestämmelse som reglerar detta ska placeras i 3 kap. säkerhetsskyddslagen.

En hänvisning till den nya paragrafen ska läggas till i 3 kap. 4 § andra stycket säkerhetsskyddslagen.

Bedömning: Grundutredningen bör göras sist under mönstringsprocessen.

Försvarsmakten ska fortsatt vara ensam ansvarig för den uppföljande säkerhetsprövningen av dem som skrivs in för värnplikt enligt lagen om totalförsvarsplikt och dem som därefter krigsplaceras i den myndighetens verksamhet.

8.3.1 Motivering

Säkerhetsskyddet och myndigheternas arbetsuppgifter

Som angetts ovan genomför Plikt- och provningsverket i nuläget en mycket begränsad grundutredning till följd av bland annat myndigheternas olika förutsättningar att efterfråga uppgifter från totalförsvarspliktiga. Det är inte tillfredsställande ur säkerhetsskyddssynpunkt. En gedigen grundutredning får enligt utredningen, utöver att ge fullgoda förutsättningar att bedöma den prövades lämplighet utifrån kraven i säkerhetsskyddslagstiftningen, också antas ingjuta allvaret för behovet av skydd för Sveriges säkerhet i den som prövas.

En ordning som innebär att den myndighet som är ansvarig för den säkerhetskänsliga verksamheten också säkerhetsprövar dem som ska delta i verksamheten måste antas innebära en minskad risk för hot mot Sveriges säkerhet. Det är Försvarmakten som har bäst kunskap om verksamheten och som bäst kan avgöra i vilken utsträckning en befattning innebär att en person deltar i säkerhetskänslig verksamhet eller får del av säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter. Det är även Försvarmakten som ansvarar för säkerhetsprovning av övrig personal i myndighetens verksamhet. Att placera ansvaret för säkerhetsprovningen på en och samma myndighet bidrar sannolikt också till att göra säkerhetsprovningen bättre anpassad till behoven i den egna verksamheten och kan därutöver antas minska risken för att icke pålitliga personer får del av myndighetens säkerhetskänsliga verksamhet. Det innebär i sin tur att Försvarmakten vid färre tillfällen kommer behöva avsluta en värnpliktigs tjänstgöring i förtid på grund av uppdagade säkerhetsskyddsproblem. Det får – utöver att vara en stor fördel ur ett säkerhetsskyddsperspektiv – också antas vara ekonomiskt gynnsamt att inte behöva lägga resurser på att utbilda och träna en person som sedan inte kan krigsplaceras.

Vidare innebär utredningens förslag en renodling av myndigheternas arbetsuppgifter. Myndigheternas överenskommelse löser visserligen flera av de problem som uppkommit till följd av att säkerhetsskyddslagstiftningen i grunden inte är anpassad för den särskilda ordning som gäller för beslut om deltagande i grundutbildning med värnplikt. En ordning som ligger mer i linje med myndigheternas egentliga uppgifter och ansvar är enligt utredningens mening eftersträvansvärd och står i bättre överensstämmelse med säkerhetsskyddslagens systematik. Plikt- och provningsverket får fokusera på

det som den myndigheten är mest inriktad på – pröva och bedöma totalförsvarspliktigas förmåga att utföra sådana uppgifter som följer av totalförsvarsplikten. Försvarsmakten får å sin sida en ökad kontroll över säkerhetsskyddet i den egna verksamheten genom att i egen regi bedöma lojalitet, pålitlighet och sårbarhet hos den som är tänkt att delta i myndighetens verksamhet. En generell synpunkt är att en tydlig uppdelning av arbetsuppgifterna ger en god grund för myndigheters samarbete.

Skyddet för den personliga integriteten

En grundutredning kan vara påfrestande och kännas utlämnande. Frågorna som ställs rör många gånger privata delar av livet, umgänge och relationer. Att ansvaret för säkerhetsprövningen läggs på en myndighet bedöms därför vara fördelaktigt med hänsyn till behovet av skydd för den personliga integriteten. Att myndigheter inte behöver dela integritetsnära uppgifter mellan varandra eller att den enskilde själv inte behöver svara på liknande frågor till två myndigheter måste antas vara mindre besvärande för den som prövas. Också vetskapen om att färre personer får del av ingående uppgifter om ens privatliv får antas uppfattas positivt av den som prövas. Risken för att integritetskänsliga uppgifter och personuppgifter hamnar i orätta händer minskar också när färre har rätt till uppgifterna. Varje informationsöverföring måste anses innebära en risk.

Att Försvarsmakten får ansvaret att göra grundutredningen innebär också att uppgifterna som då lämnas enkelt kan ligga till grund för den uppföljande säkerhetsprövningen. Någon annan myndighets anteckningar eller annan dokumentation behöver inte tolkas. Myndigheten har kännedom om vilka sårbarheter som finns, vad som behöver följas upp och kan rikta in sin uppföljning på det som är relevant för prövningen i det enskilda fallet. När sårbarheterna är identifierade kan möjligen färre integritetskänsliga frågor om andra delar av den enskildes liv behöva ställas.

Eftersom det finns vissa gemensamma beröringspunkter mellan psykologutredningen under mönstringen och en grundutredning kan det diskuteras om psykologutredningen bör göras tillgänglig för Försvarsmakten inför grundutredningen. Utredningen gör i den delen följande bedömning.

Sekretess gäller enligt 25 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) för uppgifter som kommer fram under psykologutredningen. Plikt- och prövningsverkets inskrivningshandläggare, som i dagsläget gör grundutredningen, får inte tillgång till psykologutredningen på annat sätt än att handläggaren får veta att psykologen bedömt att den som mönstras är lämplig för värnplikt. Sekretessen bedöms alltså gälla också mellan Plikt- och prövningsverkets olika verksamhetsgrenar. Det finns enligt utredningens mening inte anledning att lätta på sekretessen så att Försvarsmakten får del av psykologutredningen på annat sätt än vad handläggaren hos Plikt- och prövningsverket som gör grundutredningen får. Det förekommer känsliga personuppgifter i psykologutredningen som inte är relevanta för en grundutredning. De effektivitetsvinster som ett sekretessgenombrott skulle medföra kan inte anses väga tyngre än det integritetsintrång det samtidigt skulle innebära för den enskilde. Integritets-skal talar för ett så litet informationsutbyte mellan myndigheterna som möjligt.

Administrativa, ekonomiska och praktiska konsekvenser

Med utredningens förslag ökar kostnaden för grundutredningen eftersom Försvarsmakten behöver närvara med personal under mönstringsprocessen. Enligt uppgift från Försvarsmakten och Plikt- och prövningsverket skulle Försvarsmakten behöva 8–10 årsarbetskrafter för att hålla intervjuer i säkerhetsprövningssyfte under mönstringsprocessen. Mönstringsprocessen behöver också förändras något för att ge utrymme till Försvarsmakten att genomföra grundutredningen. Förslaget innebär därutöver att flera snarlika frågor kommer behöva ställas till den som mönstras, först under psykologutredningen, sedan under grundutredningen.

Utredningen bedömer att fördelarna med ett samlat ansvar för säkerhetsprövningen – bättre förutsättningar för ett gott säkerhets-skyddsarbete och ökat skydd för den personliga integriteten – kompenserar för dessa nackdelar.

Att ansvaret för säkerhetsprövningen hålls samlat på en myndighet innebär också fördelar för Säkerhetspolisen. Eftersom det rör sig om tiotusentals ärenden med personer som på sikt kommer att stå under löpande registerkontroll skulle en ordning med delat ansvar

för säkerhetsprövningen innebära en betydande administrativ och resurskrävande börda för Säkerhetspolisen att ändra verksamhetsansvarig i alla dessa ärenden.

8.3.2 Grundutredningen bör genomföras sist under mönstringen

I vilken ordning de olika testerna görs under mönstringsprocessen är inte reglerat i lag eller förordning. Enligt utredningens mening är det inte heller gynnsamt för myndigheternas arbete att nu gå fram med författningsförslag som preciserar när under mönstringsprocessen som grundutredningen bör göras. Det kan inte uteslutas att det kommer finnas behov av att snabbt kunna anpassa mönstringsprocessen efter nya förutsättningar som inte kan förutses. En författningsreglerad ordning av momenten i mönstringsprocessen skulle ta bort möjligheten till flexibilitet och göra processen svårföränderlig.

I syfte att kunna dra lärdomar från andra verksamheter har utredningen sökt modeller för rekrytering och beslut om anställning eller deltagande i säkerhetskänslig verksamhet som liknar den som gäller för inskrivning för värnplikt. Utredningen har inte hittat någon annan jämförbar modell än den som gäller för antagningen till polisutbildningen.

Som beskrivits i avsnitt 7.2 har Polismyndigheten personal på plats i Plikt- och prövningsverkets lokaler och gör grundutredningen av den som klarat Plikt- och prövningsverkets tester och därmed är aktuell för antagning till utbildningen. Ordningen innebär att Polismyndigheten, som är ansvarig för säkerhetsskyddet i den egna verksamheten, också bedömer vilka som uppfyller säkerhetsskyddslagstiftningens krav på att få delta i myndighetens säkerhetskänsliga verksamhet.

Utöver att ordningen ger Polismyndigheten möjlighet att fullt ut ta ansvar för säkerhetsskyddet i den egna verksamheten innebär den också ett mindre integritetsintrång för den som säkerhetsprövas, eftersom färre personer behöver få del av de integritetsnära uppgifterna som lämnas under en grundutredning. Hade Plikt- och prövningsverket genomfört grundutredningen hade också den myndigheten fått del av de uppgifter som lämnas under en grundutredning.

Utredningen ser tydliga fördelar med en ordning där säkerhetsprövningen placeras sist under mönstringsprocessen.

Utredningen förordar en ordning motsvarande den som Plikt- och provningsverket och Polismyndigheten använder sig av vid antagningen till polisutbildningen. Det innebär att grundutredningen skulle förläggas sist under mönstringen, efter samtalet med inskrivningshandläggaren. Att hålla grundutredningen sist medför att den som mönstras då har fått besked om preliminär inskrivning till den befattning som Plikt- och provningsverket anser den vara bäst lämpad för. Grundutredningen kan i sådant fall anpassas efter den befattningen. Det ligger också i linje med hur säkerhetsskyddslagstiftningen ser ut – dvs. säkerhetsprovningen görs mot den befattning som den som provas är aktuell för. Integritetshänsyn talar för en sådan ordning eftersom frågorna då rimligen inte behöver vara lika generella som om bedömningen skulle göras mot flera olika tjänster.

Det kan finnas situationer där en persons sårbarheter blir tydligare i en viss befattning, medan de inte skulle vara lika framträdande eller problematiska i en annan. I en sådan situation vore det att föredra att grundutredningen görs innan besked om preliminär inskrivning lämnas. Utredningen gör dock bedömningen att det rimligen bör vara ett litet antal personer som trots sådana sårbarheter i relation till en viss befattning ändå skulle vara aktuella för inskrivning till en annan befattning.

Ekonomiska skäl talar också för att grundutredningen förläggs i slutet av mönstringsprocessen. I annat fall riskerar myndigheten att lägga resurser på grundutredning av personer som sedan inte visar sig vara aktuella för inskrivning för grundutbildning med värnplikt på grund av bristande lämplighet utifrån befattningskraven.

Därutöver talar integritetshänsyn för att förlägga grundutredningen i slutet av processen. På så sätt behöver ett så litet antal pliktiga som möjligt genomgå en sådan integritetskänslig utredning som grundutredningen är.

8.3.3 Personuppgiftsfrågor

Som redogjorts för i avsnitt 5.3.2 regleras Försvarsmaktens personuppgiftsbehandling inom ramen för försvarsunderrättelseverksamheten och den militära säkerhetstjänsten i dag i lagen (2007:258) och förordningen (2007:260) om behandling av personuppgifter i Försvarsmaktens försvarsunderrättelseverksamhet och militära säker-

hetstjänst (FM-PuL och FM-PuF). Regleringen gäller vid behandling av personuppgifter inom dess tillämpningsområde om behandlingen är helt eller delvis automatiserad eller om uppgifterna ingår i eller är avsedda att ingå i en strukturerad samling av personuppgifter som är tillgängliga för sökning eller sammanställning enligt särskilda kriterier. FM-PuL syftar till att skydda människor mot att deras personliga integritet kränks genom behandling av personuppgifter inom lagens tillämpningsområde (1 kap. 1 och 2 §§ FM-PuL). I lagen finns också bestämmelser bland annat om att tillgången till personuppgifter alltid ska begränsas till vad var och en behöver för att kunna fullgöra sina arbetsuppgifter, om rättelse och skadestånd och om gallring av personuppgifter (1 kap. 16 §, 2 kap. 5 och 6 §§ samt 6 kap. 1 §)

I FM-PuL anges att Försvarsmaktens militära säkerhetstjänst får behandla personuppgifter för att upptäcka, förebygga och avvärja säkerhetshotande verksamhet som riktas mot Försvarsmakten och dess säkerhetsintresse, om det är nödvändigt för att klarlägga verksamhet som innefattar hot mot rikets säkerhet, eller vidta åtgärder som hindrar eller försvårar säkerhetshotande verksamhet (1 kap. 9 §). Uppgifter om en person får behandlas för dessa ändamål bland annat om uppgifterna avser information som har framkommit i samband med att en person har genomgått registerkontroll eller särskild personutredning enligt säkerhetsskyddslagen (1 kap. 10 § 5).

Försvarsmakten får inom ramen för sitt arbete med säkerhetsprövning av värnpliktiga redan i dagsläget uppgifter som avser information som har framkommit på annat sätt än genom registerkontroll eller särskild personutredning, eftersom myndigheten under tiden värnplikten pågår ansvarar för den uppföljande säkerhetsprövningen av dessa värnpliktiga. Med utredningens förslag ska myndigheten därutöver få del av alla de uppgifter som framkommer under grundutredningen.

Det kan argumenteras för att Försvarsmakten skulle behöva stöd för att behandla *alla* de personuppgifter som kommer fram under en säkerhetsprövning – inte enbart de som har koppling till just registerkontroll – och att utredningen i detta sammanhang därför borde lägga fram ett sådant förslag. Utredningen har dock noterat att regeringen har lämnat prop. 2020/21:224 med förslag om bland annat ny personuppgiftslagstiftning för Försvarsmakten till riksdagen. I den föreslagna lagen om behandling av personuppgifter vid Försvarsmakten anges att personuppgifter får behandlas i Försvars-

maktens militära säkerhetstjänst för samma ändamål som i nu gällande lagstiftning (2 kap. 5 § förslag till lag om behandling av personuppgifter vid Försvarsmakten jämfört med 1 kap. 9 § FM-PuL). När det gäller behandling av personuppgifter som framkommer vid säkerhetsprövning föreslår regeringen en ändring jämfört med nu gällande 1 kap. 10 § 5 FM-PuL. Regeringen föreslår att personuppgifter får behandlas för de ändamål som anges i föreslagna 2 kap. 5 § endast om personuppgifterna är nödvändiga för att genomföra säkerhetsprövning enligt säkerhetsskyddslagen eller för att utföra en uppgift som rör säkerhetsskydd (2 kap. 6 § 5 förslag till lag om behandling av personuppgifter i Försvarsmakten).

Om riksdagen beslutar enligt regeringens förslag finns enligt utredningens mening ett tydligt stöd för Försvarsmakten att behandla de personuppgifter myndigheten får in till följd av grundutredningen och övriga delar av säkerhetsprövningen. Det finns mot bakgrund av regeringens proposition inte anledning för utredningen att nu lägga fram ett liknande förslag.

Utredningen bedömer att bestämmelserna i övrigt i såväl befintlig personuppgiftslagstiftning som i den regeringen föreslår ger tillräckligt skydd för enskildas personuppgifter på de områden som utredningens förslag berör.

Vidare bedöms utredningens förslag att lägga hela ansvaret för säkerhetsprövningen på Försvarsmakten medföra en mer okomplicerad personuppgiftshantering än om ansvaret vore delat. Om Försvarsmakten och Plikt- och prövningsverket hade delat på ansvaret för säkerhetsprövningen hade myndigheterna behövt ha antingen ett gemensamt personuppgiftsansvar för de personuppgifter de behövt hantera till följd av säkerhetsprövningarna eller en ordning där den ena myndigheten hade hela ansvaret medan den andra agerade personuppgiftsbiträde. I den senare situationen skulle förslaget kräva mycket tydliga instruktioner för hur det praktiska arbetet skulle se ut. Med utredningens förslag blir det tydligare för de vars personuppgifter hanteras, vilken myndighet som ansvarar för vad och till vilken myndighet de ska vända sig för att t.ex. begära rättelse.

8.3.4 Den nya bestämmelsens placering och utformning

Förslaget att Försvarsmakten ska ansvara för grundutredningen såväl som för säkerhetsprövningen i övrigt av totalförsvarspliktiga som skrivs in för värnplikt innebär att säkerhetsskyddslagen behöver ändras. En ny bestämmelse bör läggas till i anslutning till den som gäller för säkerhetsprövning av domare i 3 kap. 4 a § säkerhetsskyddslagen. Bestämmelsen kan av enhetlighetsskäl utformas på sådant sätt att den liknar bestämmelsen som gäller domare. En hänvisning till den nya bestämmelsen bör föras in i 3 kap. 4 § andra stycket säkerhetsskyddslagen.

Utredningens förslag innebär inga förändringar när det gäller processen för vilken myndighet som fattar beslut om inskrivning till värnplikt eller hur sådana beslut kan överklagas. I dag fattar Plikt- och prövningsverket inskrivningsbeslut som innebär att någon värnplikt inte behöver genomföras om grundutredningen visar att kraven i säkerhetsskyddslagen inte är uppfyllda. Dessa inskrivningsbeslut är överklagbara. Myndigheten fattar ibland ändrade inskrivningsbeslut som innebär att de värnpliktiga som Försvarsmakten efter registerkontroll av säkerhetsskyddskäl bedömt inte får delta i myndighetens säkerhetskänsliga verksamhet inte längre är skyldiga att genomföra grundutbildning med värnplikt. Sådana beslut är inte överklagbara. Det finns enligt utredningens bedömning inga behov av förändringar i den delen till följd av utredningens förslag.

8.3.5 Plikt- och prövningsverket ska fråntas rätten att begära slagning i misstanke- och belastningsregistret

Förslag: Plikt- och prövningsverket ska fråntas rätten att begära slagning i misstanke- och belastningsregistret i fråga om totalförsvarspliktiga som ska skrivas in för värnplikt enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt.

Plikt- och prövningsverket ska därför utgå ur 15 § förordningen (1999:1134) om belastningsregister och 4 § 16 förordningen (1999:1135) om misstankeregister.

Som en del i mönstringsprocessen begär Plikt- och prövningsverket utdrag ur misstanke- och belastningsregistret för de totalförsvars-

pliktiga som är aktuella för inskrivning för värnplikt. Det kan diskuteras hur starkt behovet av sådana utdrag är eftersom samtliga som ska skrivas in för värnplikt numera också säkerhetsprövas för placering i säkerhetsklass 3. En del av en sådan säkerhetsprövning är den registerkontroll som Säkerhetspolisen gör. För säkerhetsklass 3 får sådana uppgifter om den kontrollerade som finns i belastningsregistret eller misstankeregistret eller som behandlas hos Säkerhetspolisen med stöd av lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalogens område eller lagen (2019:1182) om Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter hämtas. Om det finns synnerliga skäl får även andra uppgifter hämtas. Den slagning som Plikt- och prövningsverket kan begära från misstanke- och belastningsregistret är begränsad i jämförelse med de uppgifter en verksamhetsutövare kan få ta del av under en registerkontroll för placering i säkerhetsklass 3. Plikt- och prövningsverket har rätt att från misstankeregistret få del av uppgifter om brott för vilket åtal väckts, och från belastningsregistret ett flertal brott som räknas upp i 15 § förordningen om belastningsregister, exempelvis brott mot liv och hälsa, brott mot frihet och frid, sexualbrott och brott mot narkotikastrafflagen (1968:64).

Under 2018 fick Plikt- och prövningsverket träff på slagningen i misstanke- och belastningsregistret på elva personer som medförde att myndigheten bedömde att dessa inte var lämpliga för inskrivning för värnplikt. Under 2019 rörde det sig om sex personer och för 2020 åtta personer som efter slagning inte skrevs in för värnplikt. Av de tusentals som mönstras är det alltså ett fåtal som faller bort efter Plikt- och prövningsverkets begärda slagning i misstanke- och belastningsregistret.

Vidare kan slagningen som Plikt- och prövningsverket gör enligt utredningens bedömning inte anses vara ett nödvändigt integritetsintrång, eftersom samma uppgifter (och fler därtill) är en del av registerkontrollen. Nödvändigheten av att göra slagningen kan inte motivera det integritetsintrång det innebär för enskilda eftersom det, i sammanhanget, är oerhört få som faller bort på grund av utfall vid slagningen i misstanke- och belastningsregistret. Det är enligt utredningens mening angeläget att, inte minst av skäl som har bäring på personuppgiftshanteringen, begränsa antalet personer som tar del av uppgifterna. Den kostnad och eventuella olägenhet det innebär för myndigheterna att först efter registerkontrollen kunna fatta be-

slut att inte skriva in den kontrollerade för värnplikt väger inte heller upp det intrång i den personliga integriteten som en slagning i misstanke- och belastningsregistret innebär.

9 En ändamålsenlig och effektiv uppföljande säkerhetsprövning av värnpliktiga

9.1 Behovet av att se över den uppföljande säkerhetsprövningen

När totalförsvarspliktiga har avslutat sin grundutbildning med värnplikt krigsplaceras de av Plikt- och prövningsverket, efter framställan från Försvarmakten. Försvarmakten har utifrån sin tolkning av säkerhetsskyddslagen (2018:585) bedömt att de som krigsplacerats fortsatt deltar i myndighetens säkerhetskänsliga verksamhet under den tid som beslutet om krigsplacering kvarstår. Det innebär att registerkontrollen pågår under hela den tiden. Registerkontrollen kan alltså som längst komma att pågå tills att den totalförsvarspliktige fyller 47 år.

I säkerhetsskyddslagen anges att säkerhetsprövningen ska följas upp under den tid som deltagandet i den säkerhetskänsliga verksamheten pågår.

Efter beslutet om krigsplacering har Försvarmakten som det nu är ingen regelbunden kontakt med de krigsplacerade totalförsvarspliktiga. Det är Plikt- och prövningsverket som ansvarar för register över krigsplacerade och kallar till repetitionsutbildning.

Utöver registerkontrollen gör i dagsläget Försvarmakten ingen uppföljande säkerhetsprövning av krigsplacerade värnpliktiga. Myndigheten har för avsikt att under repetitionsutbildningar och annan tjänstgöring följa upp säkerhetsprövning med utbildning i säkerhetsskydd och sådana personliga samtal som bör vara en del av den uppföljande säkerhetsprövningen (se avsnitt 4.3.5 för beskrivning av en uppföljande säkerhetsprövnings innehåll).

Säkerhetsprövningen är ett intrång i den personliga integriteten, som för krigsplacerade totalförvarspliktiga kan pågå under lång tid samtidigt som omfattningen av deltagandet i den säkerhetskänsliga verksamheten varierar. Därutöver är säkerhetsprövningen av stor vikt för skyddet av den säkerhetskänsliga verksamheten och ytterst för Sveriges säkerhet.

Det finns mot denna bakgrund ett behov av att analysera om den uppföljande säkerhetsprövningen kan genomföras på ett ändamålsenligt och effektivt sätt utifrån nuvarande bestämmelser i säkerhetsskyddslagen.

9.2 Nytt lagstöd för den uppföljande säkerhetsprövningen av krigsplacerade i Försvarsmakten

Förslag: En totalförvarspliktig som efter avslutad grundutbildning med värnplikt krigsplaceras enligt 3 kap. 12 § lagen (1994:1809) om totalförvarsplikt i en befattning placerad i säkerhetsklass 3 i Försvarsmaktens verksamhet ska anses delta i den säkerhetskänsliga verksamheten under den tid som beslutet om krigsplacering kvarstår.

Bestämmelsen ska placeras i ett nytt stycke i 3 kap. 3 § säkerhetsskyddslagen.

Bedömning: Den uppföljande säkerhetsprövningen av den som är krigsplacerad enligt 3 kap. 12 § lagen om totalförvarsplikt i en befattning i säkerhetsklass 3 i Försvarsmaktens verksamhet bör mellan tjänstgöringstillfällena bestå i en löpande registerkontroll. I samband med tjänstgöringstillfällena bör Försvarsmakten hålla uppföljande säkerhetsskyddssamtal med och utbilda den krigsplacerade. Försvarsmakten bör också utveckla möjligheten att digitalt följa upp säkerhetsprövningen och utbilda de krigsplacerade i säkerhetsskyddsfrågor.

Det finns inte skäl att i lag eller förordning reglera hur den uppföljande säkerhetsprövningen av krigsplacerade i Försvarsmakten bör göras.

9.2.1 Behovet av uppföljande säkerhetsprövning och en justering av säkerhetsskyddslagen

Försvarsmaktens huvuduppgift är att försvara Sverige mot ett väpnat angrepp. Myndigheten ska främja Sveriges säkerhet och hävda Sveriges territoriella integritet samt organisera krigsförband och vidta de förberedelser i övrigt som behövs för att kunna lösa myndighetens huvuduppgift (1, 2 och 2 a §§ förordning [2007:1266] med instruktion för Försvarsmakten).

För att Försvarsmakten ska kunna utföra sina uppgifter och uppfylla de mål om operativ förmåga som myndigheten har, behöver myndigheten vid höjd beredskap snabbt kunna kalla in dem som krigsplacerats i dess verksamhet. Att de totalförsvarspliktiga som krigsplacerats i den säkerhetskänsliga verksamheten har säkerhetsprovats bedöms av såväl myndigheten själv som av regeringen vara en förutsättning för tjänstgöring med kort varsel. Behovet från det allmännas sida av en pågående säkerhetsprövning av dem som krigsplacerats i Försvarsmaktens verksamhet är enligt utredningens mening tydligt. Att ha krigsplacerade under pågående säkerhetsprövning möjliggör för myndigheten att få snabb tillgång till personal vilket är av största vikt för att kunna försvara Sverige.

I säkerhetsskyddslagen anges att säkerhetsprövningen ska följas upp under den tid deltagandet i den säkerhetskänsliga verksamheten pågår (3 kap. 3 §). Det kan diskuteras om krigsplacerade som inte deltar i värnplikt, repetitionsutbildning eller annan tjänstgöring faktiskt deltar i Försvarsmaktens säkerhetskänsliga verksamhet på sådant sätt som avses i säkerhetsskyddslagen. Det är svårt att vid en första läsning sluta sig till att det går att *delta i* en verksamhet när det kan gå flera år utan att man befattar sig med verksamheten eller vistas i den. Det finns därför ett behov av att förtydliga vad som i detta avseende ska gälla för de totalförsvarspliktiga som krigsplacerats i Försvarsmaktens verksamhet och uttryckligen ange hur länge säkerhetsprövningen ska få pågå för dessa krigsplacerade.

9.2.2 Särskilda svårigheter med uppföljande säkerhetsprövning av krigsplacerade

Säkerhetsprövningen ska ses som en process som ska pågå under hela den tid som en person har sin anställning eller sitt uppdrag. Det handlar om att den verksamhetsansvarige ska skaffa sig en fördjupad personkännedom genom till exempel regelbundna kontakter och uppföljningssamtal (prop. 2017/18:89 s. 81). I Handbok för Försvarsmaktens säkerhetstjänst Säkerhetsprövning 2017 anges att en uppföljande säkerhetsprövning ska genomföras löpande via dagliga sociala kontakter för att uppmärksamma förändringar hos medarbetare. Livssituationen förändras normalt över tid och kan påverka bedömningen från säkerhetssynpunkt. Den uppföljande säkerhetsprövningen syftar bland annat till att tidigt uppmärksamma eventuella problem så att stödåtgärder kan vidtas rörande en individ som riskerar att bli en säkerhetsrisk eller hamna i en sårbar situation.

Förutsättningarna för att genomföra uppföljande säkerhetsprövning av krigsplacerade skiljer sig åt från förutsättningarna för uppföljande säkerhetsprövning av många andra yrkesgrupper. Krigsplacerade har inte daglig kontakt med Försvarsmakten och de befinner sig inte fysiskt i den verksamhet de säkerhetsprövas mot. De flesta lever sina liv och har sin vardag långt bort från det militära försvaret.

Utredningen kan konstatera att det skulle krävas oerhörda resurser för att med regelbundenhet hålla enskilda samtal med alla totalförsvarspliktiga som är krigsplacerade i Försvarsmaktens verksamhet. Det är svårt att se att det skulle vara genomförbart för Försvarsmakten att ens varje år hålla sådana individuella uppföljningssamtal. Det kan också ifrågasättas om det vore ekonomiskt försvarbart att förordna en sådan ordning – om det vore effektivt i förhållande till de resurser som skulle krävas. Enligt utredningens bedömning finns, mot bakgrund av ovanstående, i dag knappast några möjligheter för Försvarsmakten att med tillräcklig regelbundenhet följa upp säkerhetsprövningen genom personliga samtal.

En del i den uppföljande säkerhetsprövningen är också att utbilda de som deltar i säkerhetskänslig verksamhet i frågor om säkerhetskydd. Inte heller sådan utbildning är i dagsläget möjlig att anordna mellan tjänstgöringstillfällena, dvs. mellan de tillfällen de krigsplacerade kallas in till repetitionsutbildning eller vid höjd beredskap, eller

dessförinnan mellan värnplikten och den första repetitionsutbildningen.

Registerkontrollen som görs för placering i säkerhetsklass 3 innebär att uppgifter hämtas från belastningsregistret och misstankeregistret samt att sådana uppgifter hämtas som behandlas hos Säkerhetspolisen med stöd av lagen om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalogens område eller lagen om Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter. Registerkontrollen ger alltså en bild av den som kontrolleras när det gäller brottslighet eller misstänkt sådan, samt en bild utifrån de uppgifter som Säkerhetspolisen behandlar i sin verksamhet. Uppgifter hämtas löpande under den tid deltagandet i den säkerhetskänsliga verksamheten pågår.

Om det förekommer uppgifter i något eller några av de register som kontrolleras är det inte alltid alla uppgifter lämnas ut till den verksamhetsansvarige. Registerkontrolldelegationen, som beslutar vilka uppgifter som ska lämnas ut, kan bland annat beakta hur lång tid som passerat sedan begånget brott och vilken påföljd som har dömts ut. Inte heller alla uppgifter i misstankeregistret behöver lämnas ut. Bedömningen görs också i förhållande till vilken anställning den som prövas har, eller är tilltänkt för.

Registerkontrollen ger ingen heltäckande bild av den som säkerhetsprövas och syftar inte heller till att ensam utgöra ett fullgott underlag för säkerhetsprövning. Registerkontrollen ger ingen information om missnöje med arbetsgivaren, missbruk som inte kommit till polisens kännedom, ekonomiska svårigheter som inte lett till skulder hos Kronofogdemyndigheten, förändringar i den kontrollerades sociala situation, osv. Uppgifter som kan vara av största vikt för att bedöma någons lämplighet utifrån kraven i säkerhetsskyddslagen kan missas om en verksamhetsutövare enbart har att förlita sig på uppgifter från en registerkontroll. Registerkontrollen är avsedd att vara *en del* av säkerhetsprövningen tillsammans med personliga samtal och daglig kontakt med de som deltar i säkerhetskänslig verksamhet. Betydelsen av dessa samtal betonas i såväl förarbetena som i Säkerhetspolisens vägledning respektive Försvarmaktens handbok om säkerhetsprövning.

Utredningen kan sammanfattningsvis konstatera att nuvarande regelverk – och framför allt förarbetsuttalanden om det tänkta tillvägagångssättet för uppföljande säkerhetsprövning – inte passar sär-

skilt väl för totalförsvarspliktiga som efter avslutad värnplikt krigsplacerats i Försvaretsverkens verksamhet.

Eftersom det bedöms inte vara genomförbart att hålla personliga uppföljningssamtal med alla totalförsvarspliktiga som krigsplacerats i Försvaretsverkens verksamhet, kan registerkontrollen ses som det enda tänkbara alternativet som form av uppföljning av säkerhetsprövningen. Som framgått ovan ger dock inte enbart registerkontroll ett önskvärt skydd för Försvaretsverkens säkerhetskänsliga verksamhet. Det står dock klart att registerkontrollen – i avsaknad av andra metoder att följa upp säkerhetsprövningen – ger ett bättre skydd för Försvaretsverkens säkerhetskänsliga verksamhet och ytterst för Sveriges säkerhet än inget alls.

9.2.3 Registerkontrollen bör kombineras med någon form av uppföljande säkerhetsprövning

För att säkerställa en ändamålsenlig och effektiv uppföljande säkerhetsprövning av totalförsvarspliktiga som krigsplacerats i Försvaretsverkens verksamhet anser utredningen att registerkontrollen bör kombineras med ytterligare någon form av uppföljning.

Ju längre tid registerkontrollen pågår utan att också kombineras med annan uppföljning, desto mindre värde ur säkerhetsskyddshänseende ger den. Ju längre tid som passerar efter att den enskilde har varit aktiv i tjänstgöring, desto mer integritetskränkande är en pågående registerkontroll (utredningens avvägningar i integritetsfrågor behandlas i avsnittet nedan). Det måste därför ifrågasättas om registerkontrollen alls bör få fortgå under tiden beslutet om krigsplacering består och inget aktivt deltagande i säkerhetskänslig verksamhet pågår. Det är utredningens bedömning att det inte är motiverat att utifrån ett integritetsskyddsperspektiv låta en registerkontroll fortgå om den inte på något sätt och med viss regelbundenhet kombineras med annan uppföljande säkerhetsprövning. Bristerna i en uppföljande säkerhetsprövning som enbart består av en löpande registerkontroll bör därför på något sätt avhjälpas.

Försvaretsmakten har uppgett att dess ambition är att kalla in krigsplacerade till repetitionsutbildning ungefär vart fjärde till vart femte år. I samband med sådan repetitionsutbildning borde myndigheten ha utrymme att genom personliga samtal göra sådan uppföljande säkerhetsprövning som beskrivs bland annat i myndighetens egen

handbok om säkerhetsprövning. Myndigheten kan på så sätt bilda sig en uppfattning om personen fortsatt kan bedömas vara lojal och pålitlig ur ett säkerhetskyddsperspektiv och också bedöma vilka sårbarheter den enskilde har. Eftersom Försvarmakten med utredningens förslag ansvarar för säkerhetsprövningens alla delar torde myndigheten ha goda möjligheter att hålla effektiva uppföljnings-samtal utifrån de uppgifter som kommit fram under grundutredningen. Myndigheten har också för avsikt att vid dessa repetitions-utbildningstillfällen utbilda krigsplacerade i säkerhetsskydd.

Utredningen bedömer att det därutöver finns möjlighet för Försvarmakten att utveckla digitala verktyg för att följa upp säkerhetsprövningen. Utredningen har förstått att ett inledande arbete med detta pågår inom myndigheten. Digitala verktyg skulle ge möjlighet att genom personlig kontakt oftare än vart fjärde eller vart femte år skapa sig en uppfattning om den krigsplacerade fortsatt uppfyller kraven i säkerhetsskyddslagen för att få vara placerad i säkerhetsklassad befattning. Enkäter eller liknande skulle kunna tas fram i detta syfte. Digitala verktyg skulle därutöver möjliggöra för myndigheten att anordna utbildningar i säkerhetsskydd vilka också är en viktig del för säkerhetsskyddet.

9.2.4 En avvägning mellan behovet av den uppföljande säkerhetsprövningen och skyddet för den personliga integriteten

Det kan direkt konstateras att en säkerhetsprövning av totalförsvarspliktiga som är krigsplacerade i Försvarmaktens verksamhet som får pågå under så lång tid som det nu är fråga om, är integritetskränkande för dem som prövas och som i sin vardag befinner sig långt ifrån den militära verksamheten. Särskilt kännbart blir det med de förslag utredningen lägger fram i kapitel 10 med undantag från kravet på samtycke. Utredningen anser att behovet av skydd för den personliga integriteten i detta speciella sammanhang talar för att så långt möjligt begränsa den uppföljande säkerhetsprövningen. Av integritetsskäl bör säkerhetsprövningen begränsas särskilt eftersom den kommer pågå under lång tid, å andra sidan – ju mer den begränsas desto mindre nytta gör den. Frågan blir därför hur balans ska åstadkommas mellan att låta säkerhetsprövningen ge nödvändigt re-

sultat och samtidigt inte göra alltför stort intrång i skyddet för den personliga integriteten.

Andra länder som utredningen har studerat har inte en pågående säkerhetsprövning av sina krigsplacerade under så lång tid som Försvarmakten har möjlighet att ha. I Danmark, där delar av de värnpliktiga säkerhetsprövas, gäller t.ex. en säkerhetsprövning som huvudregel i fem år. Också i Norge, som säkerhetsprövar alla värnpliktiga, pågår säkerhetsprövningen löpande under fem år, därefter avslutas den. Eftersom tidsperioden för säkerhetsprövning hänger nära ihop med både säkerhetsprövningens utformning och hur utbildningen är upplagd, framför allt formerna för repetitionstjänstgöring, är det dock vanskligt att göra jämförelser med andra länders förhållanden. Utredningen ser flera skäl till att inte låta begränsa säkerhetsprövningen till en viss tidsperiod. Argumentationen utvecklas nedan.

Sverige befinner sig i en upprustningsfas, där man så småningom kommer ha fler regelbundna beredskapstjänstgöringar. Att inför varje sådant tillfälle säkerhetspröva alla dem som ska tjänstgöra kräver ett mycket omfattande arbete av såväl Försvarmakten som av Säkerhetspolisen och Säkerhets- och integritetsskyddsmyndighetens registerkontrolldelegation. Om krigsplacerade med kort varsel behöver kallas in till tjänstgöring på grund av höjd beredskap kan det också ifrågasättas om det över huvud taget är genomförbart när Försvarmakten samtidigt är skyldig att följa säkerhetsskyddslagens regler om att inte låta någon delta i säkerhetskänslig verksamhet utan föregående säkerhetsprövning. Det är en omöjlig uppgift för myndigheterna att hinna säkerhetspröva alla krigsplacerade samtidigt som Försvarmakten ska nå målen för myndighetens operativa förmåga. Det vore oförsvarligt att äventyra en snabb mobilisering genom att ta tid till säkerhetsprövning av tusentals krigsplacerade. I avvägningen mellan att ha pålitlig personal omedelbart gripbar och det integritetsintrång som detta innebär måste alltså möjligheten att försvara landet utan att riskera Sveriges säkerhet anses väga tyngre.

Utredningen bedömer därutöver att en säkerhetsprövning som ges viss giltighetstid inte ligger i linje med synsättet på säkerhetsprövningen i nya säkerhetsskyddslagen. I såväl lagen som i förarbetena betonas, som tidigare nämnts, vikten av en löpande säkerhetsprövning som en pågående process som kan fånga upp förändringar i livssituationen och beteende hos dem som prövas. Ett förslag som skulle innebära ett avsteg från den ordningen står enligt utredningen inte i

tillräcklig överensstämmelse med tanken bakom säkerhetskyddsprövningen.

Syftet med säkerhetsprövningen är att förhindra hot mot Sveriges säkerhet. En ordning med registerkontroll, uppföljande säkerhetsprövning i form av personliga samtal och utbildning i säkerhetskydd med viss regelbundenhet i samband med repetitionsutbildningar och framtida digital uppföljning och utbildning däremellan har vissa brister. Men myndigheten ges en inte obetydlig möjlighet att fånga upp personer som är olämpliga. Även om ett stort antal individer som under många år tvingas underkasta sig en säkerhetsprövning inte utgör något hot mot Sveriges säkerhet, riskerar det fåtal som gör det att orsaka en omfattande skada inte bara för Forsvarsmakten, utan för allmänheten och för landet som helhet. Det måste anses motivera den inskränkning i den personliga integriteten som det innebär för andra.

Utredningens förslag innebär i praktiken varken ett större eller mindre ingrepp i den personliga integriteten än vad densamma genom Forsvarsmaktens tolkning och tillämpning av säkerhetskyddslagstiftningen utsätts för i dagsläget. Det innebär att det blir tydligare för såväl myndigheter som enskilda vad som ska gälla för den uppföljande säkerhetsprövning av totalförsvarspliktiga krigsplacerade i myndighetens verksamhet. Forsvarsmakten ges en uttrycklig rätt att under många år följa tiotusentals svenska medborgare under stora delar av vuxenlivet. Det är ett stort ingrepp i enskildas integritet som kan uppfattas som väl tilltaget i förhållande till syftet. Utredningen har som redovisats ovan inte funnit några alternativ som skulle kunna innebära avbrott i säkerhetsprövningen mellan de aktiva tjänstgöringstillfällena, utan att göra alltför stora avkall på skyddet för Sveriges säkerhet.

Utredningens bedömning är alltså att för att åstadkomma en ändamålsenlig och effektiv säkerhetsprövning behöver den innehålla flera delmoment. Utan dessa riskerar integritetsintrånget att bli utan önskad verkan för skyddet för Sveriges säkerhet.

9.2.5 Hur den uppföljande säkerhetsprövningen bör göras ska inte regleras i lag eller förordning

Utredningen lägger inte fram något författningsförslag om hur den uppföljande säkerhetsprövningen bör göras. Att i lag eller förordning lägga fast hur uppföljningen ska ske försvårar för verksamheten att anpassa sig efter nya omständigheter som inte går att överblicka. Generellt måste det kunna förutsättas att verksamhetsansvariga i stor utsträckning själva har förmåga att bedöma hur säkerhetsprövningarna av den egna personalen bäst följs upp. När det särskilt gäller krigsplacerade som inte dagligen aktivt deltar i Försvarmaktens verksamhet får det förutsättas att myndigheten fortsätter utvecklandet av digitala verktyg för att skapa bättre förutsättningar för tillräcklig kontinuitet i den uppföljande säkerhetsprövningen.

9.2.6 Personuppgiftsfrågor

Försvarmaktens rätt att behandla personuppgifter som avser information som framkommit i samband med säkerhetsprövning redogörs för i avsnitt 8.3.3. Också de uppgifter som myndigheten får del av genom de uppföljande säkerhetsprövningarna behöver myndigheten stöd i lag för att få behandla. Som angetts i ovan nämnda avsnitt har regeringen lagt fram en proposition med ny personuppgiftslagstiftning för Försvarmakten. Förslagen innebär bland annat att Försvarmakten får behandla personuppgifter för de ändamål som anges i föreslagna 2 kap. 5 § endast om personuppgifterna är nödvändiga för att genomföra säkerhetsprövning enligt säkerhetsskyddslagen eller för att utföra en uppgift som rör säkerhetsskydd (2 kap. 6 § 5 förslag till lag om behandling av personuppgifter i Försvarmakten). Förslaget bedöms ge Försvarmakten rätt att behandla också uppgifter som kommer fram genom uppföljande säkerhetsprövning. Det finns av samma skäl som redovisas i avsnitt 8.3.3 inte anledning för utredningen att nu lägga fram ett förslag om förändring av för Försvarmakten i skrivande stund gällande personuppgiftslagstiftning.

Enligt utredningens mening kan det diskuteras om säkerhetsskyddslagen kan tolkas på sådant sätt att den ska anses ge stöd för att behandla personuppgifter från säkerhetsprövningarna av krigsplacerade även under den tid dessa inte deltar i myndighetens verk-

samhet på annat sätt än att beslutet om krigsplacering kvarstår. Utredningens förslag att precisera tiden för hur länge säkerhetsprövning av dessa personer får pågå, ger ett tydligt lagstöd för myndigheten att behandla personuppgifterna under så lång tid som är nödvändigt för att säkerställa att myndigheten har gripbar personal vid höjd beredskap. Förslaget bedöms alltså radera eventuella tveksamheter kring hur länge säkerhetsprövning av dessa krigsplacerade får pågå och, som en följd därav, hur länge personuppgiftsbehandlingen kopplat till detta får pågå.

9.2.7 Den nya bestämmelsens placering och utformning

I 3 kap. 3 § säkerhetsskyddslagen regleras när säkerhetsprövningen ska göras och under vilken tid den ska följas upp. Utredningens förslag bedöms passa väl i anslutning till denna reglering och föreslås därför placeras i ett nytt tredje stycke i paragrafen.

Den föreslagna bestämmelsen förtydligar vad som bör gälla och ger ett uttryckligt stöd för att deltagandet i den säkerhetskänsliga verksamheten pågår under den tid beslutet om krigsplacering kvarstår. Förslag innebär en kodifiering av den ordning Försvarsmakten redan tillämpar.

Totalförsvarspiktiga som skrivs in för värnplikt säkerhetsprövas för placering i säkerhetsklass 3. Det finns därför inte skäl att reglera den uppföljande säkerhetsprövningen av dem som krigsplaceras i andra säkerhetsklasser.

10 Reglerna om krav på samtycke för säkerhetsprövning av värnpliktiga behöver förändras

10.1 Behovet av att se över reglerna om krav på samtycke

Som redogjorts för i kapitel 3 är lagen om totalförsvarsplikt (1994:1809) en skyldighetslagstiftning. Totalförsvarspliktiga är skyldiga att medverka vid utredning om sina personliga förhållanden och i viss omfattning tjänstgöra inom totalförsvaret. Skyldigheten att tjänstgöra inom totalförsvaret fullgörs genom värnplikt, civilplikt eller allmän tjänsteplikt. De som i dag kallas till mönstring är alltså skyldiga att infinna sig och fullgöra grundutbildning med värnplikt, om de skrivs in till sådan.

När en befattning som är placerad i säkerhetsklass ska tillsättas, måste den som ska anställas eller på annat sätt delta i verksamheten i syftet att inneha befattningen säkerhetsprövas. För att en registerkontroll och särskild personutredning ska få göras krävs att den som ska kontrolleras samtycker till det (3 kap. 18 § säkerhetsskyddslagen [2018:585]). Det gäller även totalförsvarspliktiga, om befattningen de skrivs in till är placerad i säkerhetsklass. Om något samtycke inte lämnas får vare sig registerkontroll eller särskild personutredningen göras. Den som nekat samtycke kan då inte heller anställas eller på annat sätt delta i den säkerhetskänsliga verksamheten. För totalförsvarspliktiga innebär det att de då inte kan skrivas in för sådan värnplikt de är aktuella för och annars är skyldiga att genomföra.

När kravet på samtycke infördes i säkerhetsskyddslagen skrev regeringen i propositionen att det i och för sig skulle kunna ligga en motsättning i att kräva samtycke även för en verksamhet i vilken den enskilde har en författningsenlig skyldighet att delta. Regeringen be-

dömde det dock inte troligt att någon skulle vägra ge sitt samtycke i förhoppningen att kunna slippa t.ex. en militärtjänstgöring. Ett uteblivet samtycke i en sådan situation bedömdes sannolikt endast föranleda en omplacering till en mindre säkerhetskänslig befattning (prop. 1995/96:129 s. 54–55).

Sedan värnplikten återaktiverades och den nya säkerhetsskyddslagen trädde i kraft gör numera Försvarsmakten bedömningen att alla värnpliktiga ska vara placerade i säkerhetsklass.

Utredningen har fått i uppdrag att analysera om det nuvarande kravet på samtycke till registerkontroll och särskild personutredning enligt säkerhetsskyddslagen är förenligt med de skyldigheter som följer av lagen om totalförsvarspåbudsplikt och bedöma om det bör vara möjligt att göra undantag från samtyckeskravet för totalförsvarspåbud som ska tjänstgöra enligt lagen om totalförsvarspåbud.

10.2 Ett generellt undantag bör inte införas

Starka integritetshänsyn talar för krav på samtycke när känsliga personuppgifter hanteras i en verksamhet. Men den motsättning som nu finns mellan författningsskyldigheten att delta i försvarsverksamhet och kravet på samtycke till säkerhetsprövning talar mycket starkt emot att fullt ut upprätthålla samtyckeskravet i försvarsverksamheten. Så länge det kan sägas att vägran att samtycka till säkerhetsprövning knappast förekommer i praktiken och den som vägrar samtycke kan omplaceras till en tjänst utan säkerhetsprövning behöver inte intressebeträffningen föranleda någon förändring av samtyckeskravet.

I dag säkerhetsprövas den som är aktuell för inskrivning till grundutbildning med värnplikt för placering i säkerhetsklass 3. Om Försvarsmakten önskar placera någon värnpliktig i en högre säkerhetsklass ombesörjer myndigheten själv sådan säkerhetsprövning efter att den totalförsvarspåbudsgörande har påbörjat grundutbildningen.

Säkerhetsprövning för placering i säkerhetsklass 3 inkluderar grundutredning och registerkontroll, men ingen särskild personutredning. Säkerhetsprövning för klass 1 och 2 innefattar en mer djupgående och grundlig genomgång av den enskildas liv. Säkerhetsprövning i dessa klasser innebär att en särskild personutredning görs där den enskildes ekonomi granskas, registerkontrollen är också mer

omfattande än för säkerhetsklass 3. Säkerhetsprövning för placering i säkerhetsklass 1 och 2 är därför än mer integritetskränkande för den som säkerhetsprövas. Säkerhetsprövning för placering i säkerhetsklass 1 och 2 involverar dessutom den kontrollerades make eller sambo, vars rätt till skydd från intrång i den personliga integriteten också måste värnas.

Att behålla kravet på samtycke för placering i säkerhetsklass 1 och 2 kan inte anses innebära svårigheter för Försvarsmakten. Den som inte vill säkerhetsprövas för placering i högre säkerhetsklass kan fortsätta sin tjänstgöring i säkerhetsklass 3. Det kan inte heller innebära en sådan stor olägenhet för Försvarsmakten att vara förhindrad att fritt välja vilka värnpliktiga som ska placeras i högre säkerhetsklass. Det är därutöver sannolikt att de befattningar som är placerade i högre säkerhetsklass är sådana att de är lämpade för personer som har ett intresse av tjänstgöring inom Försvarsmakten och att de personer som kan komma ifråga för sådana befattningar därför är benägna att samtycka till en mer integritetskränkande säkerhetsprövning.

Ett särskilt tungt vägande skäl till att ett undantag inte bör omfatta säkerhetsprövning i säkerhetsklass 1 och 2 är det integritetsintrång som sådan säkerhetsprövning innebär för make eller sambo till den som är föremål för säkerhetsprövningen. Samma uppgifter ur belastningsregistret eller misstankeregistret eller som behandlas med stöd av lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalogens område eller lagen (2019:1182) om Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter får nämligen hämtas om en make eller sambo till den som är föremål för säkerhetsprövning i klass 1 och 2. En sådan kontroll av också make eller sambo vore ett alltför långtgående integritetsintrång som inte kan motiveras av Försvarsmaktens behov av de bäst lämpade totalförsvarspliktiga på alla befattningar. Särskilt eftersom registerkontrollen av dessa närstående får pågå lika länge som för den som är föremål för säkerhetsprövningen, givet att relationen mellan den som prövas och dennes närstående förblir densamma.

10.3 Undantag från kravet på samtycke ska införas för värnpliktiga i säkerhetsklass 3

Förslag: Kravet på samtycke till registerkontroll i 3 kap. 18 § säkerhetskyddslagen (2018:585) ska inte gälla en totalförsvarspliktig som skrivs in för värnplikt enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt eller en totalförsvarspliktig som efter avslutad värnplikt har krigsplacerats enligt den lagen.

Undantaget ska gälla under den tid som deltagandet i den säkerhetskänsliga verksamheten pågår.

Undantaget ska endast gälla för sådan registerkontroll som ska göras för placering i säkerhetsklass 3.

Undantagsbestämmelsen ska placeras i en ny paragraf i 3 kap. säkerhetskyddslagen.

10.3.1 Behovet av förändring av reglerna om samtycke

Den möjlighet som regeringen beskriver i propositionen till den äldre säkerhetskyddslagen till omplacering till annan befattning inom Försvarsmakten har i praktiken helt försvunnit för den som fått sin värnpliktsplacering i säkerhetsklass 3. Ett uteblivet samtycke i dag resulterar alltså i att den totalförsvarspliktiga inte kan fullgöra grundutbildning med värnplikt. Att vägra lämna samtycke innebär alltså att totalförsvarsplikten när det gäller grundutbildning med värnplikt och efterföljande krigsplacering i Försvarsmakten helt kan undkommas. Utredningen ser därför att det finns anledning att överväga att avskaffa kravet på samtycke för säkerhetsprövning för placering i säkerhetsklass 3.

Redan det förhållandet att antalet värnpliktiga kommer att öka betydligt de närmaste åren medför att risken för urholkning av totalförsvarsplikten ökar. När andelen av de mönstrade som frivilligt vill fullgöra sin värnplikt rimligen också ökar då fler kallas till mönstring ökar risken ytterligare. Också det faktum att ett samtycke när som helst kan återkallas bör i sammanhanget lyftas fram som en risk.

För det fall civilplikten återaktiveras gäller det nuvarande kravet på samtycke också den som kallas in till sådan tjänstgöring. Utredningen har inhämtat uppgifter från Myndigheten för samhällsskydd

och beredskap, MSB, som har uppgett att det sannolikt inte är alla civilpliktiga som skulle behöva placeras i säkerhetsklass om civilplikten återaktiveras. Om civilplikten återaktiveras öppnas alltså åter en möjlighet till omplacering. Omfattningen av denna möjlighet går dock inte att uppskatta. Det saknas säkra uppgifter om hur stor andel civilpliktiga som skulle behöva genomgå säkerhetsprövning och det går inte heller att uttala sig om hur många totalförsvarspliktiga som skulle vägra lämna samtycke om de hade fått fullgod information om vad det innebär att underkasta sig en säkerhetsprövning. Därför är det inte möjligt att uppskatta i vilken utsträckning civil tjänstgöring skulle kunna användas i stället för värnplikt för den som inte samtycker till säkerhetsprövning.

För den som ska placeras i säkerhetsklass 3 innebär säkerhetsprövningen en grundutredning, registerkontroll samt uppföljning och utbildning. Granskning av ekonomi genom särskild personutredning och registerkontroll av den enskildes eventuella sammanboende är inte föremål för prövningen. Säkerhets- och integritetsskyddsnämndens registerkontrolldelegation beslutar vilka uppgifter från registerkontrollen som ska lämnas ut till verksamhetsutövaren, och lämnar enbart ut sådana uppgifter som är relevanta för verksamhetsutövaren, i det här fallet till Försvarmakten.

Vid en avvägning mellan det intrång som denna mindre omfattande säkerhetsprövning innebär för den enskilde och intresset av att upprätthålla totalförsvarsplikten som en absolut skyldighet och ytterst försvarsviljan, anser utredningen att kravet på samtycke bör ge vika.

10.3.2 Ett undantag från krav på samtycke är förenligt med grundlag

Ett undantag från kravet på samtycke för placering i säkerhetsklass 3 påverkar den personliga integriteten. En sådan reglering måste därför vara förenlig med grundlagens skydd av densamma.

Innebär säkerhetsprövning utan samtycke kartläggning eller övervakning i grundlagens mening?

I regeringsformen stadgas att var och en gentemot det allmänna är skyddad mot betydande intrång i den personliga integriteten, om det sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden (2 kap. 6 § andra stycket). Avgörande för om en åtgärd ska anses innebära övervakning eller kartläggning är inte dess huvudsakliga syfte utan vilken effekt åtgärden har (prop. 2009/10:80 s. 250). Syftet med personalsäkerhet och säkerhetsprövning får främst sägas vara att 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. Säkerhetsprövningen syftar till att klarlägga om en person kan antas vara lojal med de intressen som ska skyddas och i övrigt pålitlig ur säkerhetssynpunkt. Prövningen syftar också till att utreda eventuella sårbarheter som skulle kunna göra att personen hamnar i en utsatt situation och blir sårbar för yttre påtryckningar. Även om syftet med Forsvarsmaktens säkerhetsprövning av den som är aktuell för grundutbildning med värnplikt är något annat, kan det inte uteslutas att effekten av den innebär kartläggning och övervakning av enskilda i regeringsformens mening.

Under den inledande säkerhetsprövningen som sker inför anställning eller annat deltagande i säkerhetskänslig verksamhet måste grundutredningen och registerkontrollen enligt normalt språkbruk anses vara kartläggning av en enskilds personliga förhållanden. Djupt privata frågor ska behandlas under grundutredningen och den enskilde ska också kontrolleras i register som den enskilde inte själv har tillgång till. Den uppföljande säkerhetsprövningen och den löpande registerkontrollen som pågår under hela tiden den enskilde är placerad i säkerhetsklass måste enligt normalt språkbruk anses vara sådan övervakning av den enskildes personliga förhållanden som avses i 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen. Åtgärderna är sådana att de får anses innebära att den enskilde övervakas kontinuerligt av det allmänna (jfr prop. 2009/10:80 s. 181).

Är säkerhetsprövning utan samtycke ett betydande intrång i den personliga integriteten?

Det krävs också att registerkontroll innebär ett betydande intrång i den personliga integriteten för att grundlagsskyddet för detsamma ska aktualiseras. I propositionen som ligger till grund för säkerhetskyddslagen har regeringen anfört att en säkerhetsprövning ofta aktualiserar frågor som kan uppfattas som mycket integritetskränkande för den enskilde. Det samlas även in mycket information om den enskilde individen (prop. 2017/18:89 s. 85). I propositionen som ligger till grund för skyddet av den personliga integriteten i regeringsformen har regeringen anfört att vad som utgör ett betydande integritetsintrång måste bedömas utifrån de samhällsvärderingar som råder vid varje givet tillfälle. Dessa kan påverkas av en rad omständigheter, inte minst av den fortsatta tekniska utvecklingen men även av andra förhållanden i vår omvärld (prop. 2009/10:80 s. 184–185). Utredningen bedömer att en registerkontroll utan krav på samtycke kan utgöra ett sådant betydande intrång i den personliga integriteten som avses i 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen.

Uppfyller ett undantag från kravet på samtycke kraven på begränsningar i regeringsformen?

Utredningens bedömning är alltså att ett undantag från kravet på samtycke för registerkontroll innebär att regeringsformens skydd för den personliga integriteten skulle kunna aktualiseras. En begränsning av skyddet för den personliga integriteten måste i sådant fall uppfylla de krav som ställs upp i 2 kap. 21 § regeringsformen, dvs. begränsningen får göras endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle, begränsningen får inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den och inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar. Begränsningen får inte heller göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning.

Utredningen konstaterar inledningsvis att ett undantag för värnpliktiga från kravet på samtycke i säkerhetskyddslagen inte skulle utgöra ett hot mot den fria åsiktsbildningen. Undantaget skulle inte

heller göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning.

Ändamålet med att föreslå förändringar i reglerna om samtycke för registerkontroll är att ge totalförsvaret möjlighet att fortsätta stärkas och försvara Sverige mot väpnat angrepp samt värna landets säkerhet, frihet, självständighet och handlingsfrihet. När det särskilt gäller just värnpliktiga handlar det om att ge Försvarsmakten goda förutsättningar att stärka Sveriges militära förmåga. Det handlar alltså om att stärka den nationella säkerheten och förmågan att försvara landet (jfr art.8.2 europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna). Det är av grundläggande betydelse i ett demokratiskt samhälle att kunna upprätthålla landets försvar och säkerhet. Försvarsmakten är en central myndighet i detta avseende. Ändamålet med begränsningen måste enligt utredningens mening därför anses vara godtagbart i ett demokratiskt samhälle. Utredningen har därefter att ta ställning till om undantag från reglerna om samtycke till registerkontroll är nödvändig med hänsyn till ändamålet.

Nödvändigheten med att göra förändringar i bestämmelserna om samtycke till registerkontroll kan ifrågasättas eftersom det i dagsläget inte tycks finnas något praktiskt problem med att totalförsvarspliktiga kan undkomma sina skyldigheter genom att vägra lämna samtycke. Det går dock inte att uttala sig om hur stor andel av de som mönstras som – om de till fullo förstått innebörden av ett lämnat samtycke – hade nekat att lämna ett sådant. Det kan också bara spekuleras i hur inställningen till militärtjänstgöring och säkerhetsprövning eventuellt kan tänkas förändras över tid och hur det i sin tur påverkar myndigheternas möjlighet att skriva in totalförsvarspliktiga för värnplikt.

För att bedöma nödvändigheten av den föreslagna inskränkningen i den personliga integriteten är det av vikt att också beakta vilka det är som i dagsläget kallas till mönstring och sedan skrivs in till grundutbildning med värnplikt. Av cirka 100 000 totalförsvarspliktiga per årskull skriver Plikt- och provningsverket i dagsläget in cirka 5 000 personer varje år för grundutbildning med värnplikt. Myndigheten ska skriva in de som är bäst lämpade för tjänstgöring (3 kap. 2 § lagen om totalförsvarsplikt). Eftersom regeringen har uttalat att personalförsörjningen av det militära försvaret ska byggas dels på frivillighet, dels på totalförsvarsplikt samt att den så långt

som möjligt ska bygga på den enskildes intresse, motivation och vilja beaktar Plikt- och prövningsverket detta under mönstringsprocessen. Det innebär att av de relativt få personer per årskull som i nuläget skrivs in har sannolikt de flesta av dessa ett intresse för Försvarsmaktens verksamhet och är därför mer benägna att lämna samtycke till registerkontroll.

För att möta Försvarsmaktens växande behov av personal planeras för en utökning av antalet värnpliktiga de kommande åren. Plikt- och prövningsverket ska år 2025 skriva in cirka 8 000 till grundutbildning med värnplikt. Det finns enligt utredningens mening anledning att anta att fler som inte är intresserade av värnplikt i Försvarsmakten kommer behöva skrivas in de kommande åren för att täcka myndighetens behov. Dessa kan inte förväntas vara villiga att – givet fullgod information om samtyckeskravet i säkerhetsskyddslagstiftningen – underkasta sig en säkerhetsprövning som kommer pågå under många år. Det går inte att garantera att de bäst lämpade för tjänstgöring skrivs in om de kan undkomma plikten genom att vägra lämna samtycke till registerkontroll. Nödvändigheten av en begränsning för totalförsvarspliktiga av rätten att lämna samtycke till säkerhetsprövning måste mot bakgrund av detta sammantaget antas öka under de kommande åren.

Även om antalet som ska skrivas in till grundutbildning med värnplikt förväntas öka de kommande åren, är det ändå en förhållandevis liten del av alla totalförsvarspliktiga som skrivs in för tjänstgöring. Det finns därför anledning att undersöka om inte behovet av ett fullgott totalförsvar skulle kunna tillgodoses på ett sätt som är mindre ingripande för enskilda än säkerhetsprövning utan samtyckeskrav.

Finns mindre integritetskränkande alternativ?

Ett tänkbart alternativ skulle kunna vara att Plikt- och prövningsverket kallar en större andel till mönstring för att på så sätt ta höjd för ett bortfall av sådana som inte samtycker till registerkontroll. Det skulle emellertid bli resurskrävande. Att mönstra en totalförsvarspliktig kostar cirka 10 000 kr. För att försäkra sig om att tillräckligt många kan skrivas in till tjänstgöring och fylla Försvarsmaktens behov av personal skulle Plikt- och prövningsverket behöva kalla långt fler än som nu görs.

Utöver den i så fall ökade resursåtgången talar risken för att de bäst lämpade inte kan tas ut till tjänstgöring för att de inte samtycker till säkerhetsprövning mot en sådan ordning. Den som kan skrivas in riskerar att inte vara den bäst lämpade – utan den som är bäst lämpade av dem som samtycker till säkerhetsprövning.

Ett annat tänkbart alternativ skulle kunna vara en ordning som innebär att bara om det inte går att fylla platserna med totalförsvarspliktiga som uppfyller de grundläggande kraven i mönstringen får totalförsvarspliktiga tvingas till säkerhetsprövning. Samtycke till registerkontroll skulle i sådana fall vara huvudregeln, men med undantag för det fall befattningarna i Försvarsmakten inte går att fylla med tillräckligt många lämpliga värnpliktiga som också samtycker till registerkontrollen. En sådan ordning skulle kunna vara mindre integritetskränkande, men enligt utredningens mening inte hållbar av andra skäl. Mot denna ordning talar nämligen att rätten att avstå från att underkasta sig en säkerhetsprövning skulle göras direkt beroende av andras agerande. Rätten att själv få avgöra om samtycke till registerkontroll ska lämnas skulle vara urholkad och ge sken av att skydda den personliga integriteten trots att myndigheten ändå skulle få påtvinga den enskilde sådant integritetsintrång.

Utredningen har inte funnit några andra lämpliga alternativ till reglering. Det bedöms alltså inte möjligt att landa i en annan slutsats än att det utifrån nu gällande förutsättningar är nödvändigt med hänsyn till ändamålet att tillåta ett sådant intrång i den personliga integriteten som en registerkontroll utan samtycke från den enskilde innebär.

10.3.3 Begränsningar för att minimera integritetsintrånget

I dag pågår säkerhetsprövning under den tid som deltagande i den säkerhetskänsliga verksamheten pågår. Utredningens förslag innebär för totalförsvarspliktiga som efter avslutad värnplikt krigsplaceras i säkerhetsklassad befattning i Försvarsmaktens verksamhet att säkerhetsprövningen pågår så länge beslutet om krigsplacering kvarstår. För att minimera det integritetsintrång som en säkerhetsprövning utan samtycke innebär kan det övervägas att begränsa tiden för hur länge säkerhetsprövningen får pågå.

En tänkbar ordning skulle i sådana fall vara att som beskrivits i avsnitt 9.2.4 snegla på nordiska grannländers ordning och låta en säkerhetsprövning pågå under en viss tidsperiod, för att sedan avslutas. Inför repetitionsutbildning och annan planerad tjänstgöring skulle i så fall säkerhetsprövningen behöva göras om innan de krigsplacerade på nytt får delta i säkerhetskänslig verksamhet. Utredningens bedömning är dock att detta av samma skäl som redogjorts för i avsnitt 9.2.4 inte kan föreslås.

Säkerhetsprövningens omfattning eller innehåll kan inte begränsas utan bestäms av säkerhetsklassindelningen. Det förtjänar påpekas att säkerhetsprövningen för placering i säkerhetsklass 3 är begränsad i jämförelse med övriga säkerhetsklasser. Vidare minskar antalet personer som får del av känsliga uppgifter om ansvaret för säkerhetsprövningen och dess genomförande läggs helt på Försvarsmakten enligt utredningens förslag.

Den kontrollfunktion som Säkerhets- och integritetsskyddsnämndens registerkontrolldelegation utgör kan nämnas i sammanhanget. I praktiken innebär den en begränsning av integritetsintrånget. Härutöver har utredningen inte funnit någon möjlighet till begränsningar av integritetsintrånget.

10.3.4 Särskilt om krigsplacerade som sedan tidigare inte har säkerhetsprövats

Det finns enligt utredningens mening skäl att uttala sig särskilt om dem som redan avslutat sin värnplikt och nu är krigsplacerade i Försvarsmakten och som inte har säkerhetsprövats inför värnplikten. För att dessa ska kunna delta i repetitionsutbildning eller annan tjänstgöring bedömer Försvarsmakten utifrån myndighetens säkerhetsskyddsanalys att de först behöver genomgå en säkerhetsprövning för placering i säkerhetsklass 3. Frågan blir därför om dessa krigsplacerade också ska undantas från kravet på samtycke till registerkontroll.

Individerna i denna grupp är äldre än de som mönstras för värnplikt vilket kan påverka säkerhetsprövningen och benägenheten att samtycka till registerkontroll. De har kanske levt stora delar av sina vuxna liv och vissa kan till exempel ha dömts för brott, andra ha ekonomiska problem eller ett umgänge som utgör en sårbarhet ur ett säkerhetsskyddsperspektiv. De kan av sådana anledningar visa sig vara

inaktuella för placering i säkerhetsklass. Det bedöms också vara sannolikt att en större andel ur denna grupp inte skulle vilja genomgå en säkerhetsprövning för att på så sätt undvika att integritetskänsliga, ofördelaktiga uppgifter kommer andra till del.

Om en enskild har skäl att tro att han eller hon inte skulle bli godkänd vid en registerkontroll bör det dock i många fall uppdragas under grundutredningen när den enskilde svarar på frågor om sin bakgrund och levnadshistoria, och för grundutredningen krävs inget samtycke. Redan efter grundutredningen kan myndigheten därför i många fall ha fått en uppfattning om personen och gjort bedömningen att det inte finns anledning att gå vidare med registerkontroll. För dessa personer får ett slopat krav på samtycke ingen betydelse eftersom de aldrig blir aktuella för registerkontroll.

Det kan också vara så att motivationen till att göra repetitionsutbildning och kvarstå i sin krigsplacering kan antas minska med åren. Eftersom ersättningen som ges under repetitionsutbildning är förhållandevis låg (ersättningen per dag är 90 procent av den sjukpenninggrundande inkomsten delat med 365) finns det för vissa också ett ekonomiskt incitament till att undkomma repetitionsutbildning.

Sammantaget bedöms det vara sannolikt att en större andel av de som kallas in till repetitionsutbildning som inte tidigare är säkerhetsprovade skulle neka att lämna samtycke till registerkontroll. I denna grupp bedöms det därför finnas en särskild risk för att kravet på samtycke i säkerhetsskyddslagen urholkar totalförsvarsplikten. Det innebär också en ökad ekonomisk förlust att just dessa – som utbildats, tränats och krigsplacerats – inte kan uppfylla sina skyldigheter enligt lagen om totalförsvarsplikt. Det finns därför enligt utredningens bedömning inte skäl att fortsatt låta kravet på samtycke i säkerhetsskyddslagen gälla för denna grupp.

Utredningen ser inga möjligheter att begränsa integritetsintrånget. Undantaget från kravet på samtycke ska gälla enbart för placering i säkerhetsklass 3.

Fråga uppkommer också om hur säkerhetsprövningen av dessa krigsplacerade ska gå till. De befinner sig inte dagligen i Försvarmaktens verksamhet utan de flesta arbetar, studerar och lever sina liv utanför den militära sfären. Försvarmakten har ett behov av att redan nu kunna kalla in dessa krigsplacerade för det fall det beslutas om höjd beredskap. Om registerkontrollen kunde få göras innan grundutredningen skulle den möjligen kunna anses vara tillräcklig

för att dessa krigsplacerade skulle bedömas vara gripbara om det finns anledning att snabbt kalla in till tjänstgöring. En sådan ordning ligger dock inte i linje med hur säkerhetsprövningen enligt säkerhetsskyddslagen ska göras. Det blir också en fråga om det finns skäl att skapa en särskild ordning för säkerhetsprövning av dessa krigsplacerade. Utredningen gör i denna del följande överväganden.

Grundutredningen bidrar med viktig information för att bedöma om den som prövas uppfyller säkerhetsskyddslagens krav på lojalitet, pålitlighet och sårbarhet. Det finns anledning att anta att grundutredningen i hög grad kan bidra till att avgöra detta när det gäller just krigsplacerade som inte redan har säkerhetsprövats. En väl genomförd grundutredning ger värdefull, för att inte säga nödvändig, information om en persons levnadsförhållanden och möjlighet att uppfylla säkerhetsskyddslagens krav för att placeras i säkerhetsklass. Om Försvarsmakten får göra en registerkontroll utan föregående grundutredning riskerar den som prövas dessutom att fler personer får del av integritetskänsliga uppgifter – såväl Säkerhetspolisen, Säkerhets- och integritetsskyddsnämndens registerkontrolldelegation som Försvarsmakten. Om en grundutredning görs först, och den visar att den enskilde inte är lämplig för placering i säkerhetsklass, får enbart Försvarsmakten del av uppgifter från säkerhetsprövningen. Även om Försvarsmaktens behov av snabbt gripbar personal är centralt, talar integritetsskäl för att samma ordning som gäller för alla andra säkerhetsprövningar ska gälla också i detta sammanhang. Detta är därutöver ett övergående problem för Försvarsmakten eftersom alla värnpliktiga numera säkerhetsprövas innan värnplikt och krigsplacering. De krigsplacerade utan föregående säkerhetsprövning kommer antingen att inom ett par år kallas till övning där säkerhetsprövning då kommer göras, alternativt kommer de att få sitt beslut om krigsplacering upphävt. Om Försvarsmakten skulle få begära registerkontroll på alla krigsplacerade som inte är säkerhetsprövade sedan tidigare skulle det sannolikt dessutom innebära ett merarbete för Säkerhetspolisen och Registerkontrolldelegationen eftersom det kan antas att det skulle bli fler träffar i registren att föredra, besluta om och kommunicera än om en grundutredning, som sorterar bort många som är inaktuella att placera på befattning i säkerhetsklass, först skulle ha gjorts. Försvarsmaktens behov av att omgående skapa sig en uppfattning om dessa krigsplacerade ur ett säkerhetsskydds-

perspektiv är visserligen förståeligt, men kan inte väga upp nackdelarna.

Det finns sammantaget inte skäl att för krigsplacerade utan sedan tidigare pågående säkerhetsprövning göra undantag från den ordning som säkerhetsskyddslagen stipulerar. Utredningen föreslår därför inget sådant. Det får ankomma på Försvarsmakten att på sedvanligt sätt genomföra säkerhetsprövning av dessa som myndigheten bedömer deltar i myndighetens säkerhetskänsliga verksamhet.

10.3.5 Ingen förändring av reglerna om utlämnande av uppgifter

En fråga som uppkommer om det görs undantag från kravet på samtycke till registerkontroll är om det är nödvändigt att på samma sätt som enligt gällande lagstiftning kommunicera de eventuella uppgifter som kommer fram under en registerkontroll med den som kontrolleras (se avsnitt 4.3.3).

Syftet med den kommunicering som Säkerhetspolisen och Säkerhets- och integritetsskyddsnämndens registerkontrolldelegation handhar, är bland annat att den som kontrolleras ska ges tillfälle att motivera varför uppgifterna inte ska lämnas ut till verksamhetsutövaren. Av integritetsskäl måste den som kontrolleras – trots förändrade regler om krav på samtycke – fortsatt ges samma möjlighet till kommunicering som finns i dagsläget.

10.3.6 Personuppgiftsfrågor

Utredningens förslag bedöms inte påverka den rättsliga regleringen av hanteringen av personuppgifter, utan bedöms enbart beröra det grundslagreglerade skyddet för den personliga integriteten.

Försvarsmaktens rätt att behandla personuppgifter som avser information som framkommit i samband med säkerhetsprövning redogörs för i avsnitt 8.3.3. Det finns av samma skäl som redovisas där inte anledning för utredningen att nu lägga fram ett förslag om förändring av för Försvarsmakten i skrivande stund gällande personuppgiftslagstiftning.

10.3.7 Den nya bestämmelsens placering och utformning

Förslaget att totalförsvarspliktiga som skrivs in för värnplikt och totalförsvarspliktiga som efter avslutad värnplikt har krigsplacerats ska undantas från kravet på samtycke till registerkontroll innebär att säkerhetsskyddslagen behöver ändras. En ny undantagsbestämmelse bör placeras i lagens tredje kapitel, i anslutning till och under samma rubrik som den som reglerar kravet på samtycke. Rubriken *Krav på samtycke* bedöms kunna omfatta bestämmelser om både krav på samtycke som undantag från sådant krav.

Bestämmelsen om undantag från samtycke bör endast gälla registerkontrollen eftersom någon särskild personutredningen inte görs för säkerhetsprövning i säkerhetsklass 3, som är den enda säkerhetsklass för vilken undantaget om samtycke ska gälla.

I bestämmelsen bör tydliggöras att undantaget ska gälla under hela den tid som deltagandet i den säkerhetskänsliga verksamheten pågår, dvs. som längst till den dag då beslutet om krigsplacering upphör att gälla (jfr förslaget till nytt tredje stycke i 3 kap. 3 § säkerhetsskyddslagen).

11 Säkerhetsprövning av civilpliktiga

11.1 Utredningen lämnar inga förslag som rör civilpliktiga

Utredningen har i uppdrag att se över regleringen av säkerhetsprövningen enligt säkerhetsskyddslagen (2018:585) avseende både värnpliktiga och civilpliktiga som ska tjänstgöra i säkerhetskänslig verksamhet med stöd av lagen om totalförsvarsplikt (1994:1809). Uppdraget har redogjorts för i kapitel 2, men kan här förtjäna att kort sammanfattas. Utredningen ska

- ta ställning till vilken myndighet som bör ansvara för och genomföra säkerhetsprövningen av totalförsvarspliktiga eller om ansvaret i stället bör fördelas mellan Plikt- och prövningsverket och den myndighet som i det enskilda fallet ansvarar för att civilplikten fullgörs,
- analysera om den uppföljande säkerhetsprövningen av totalförsvarspliktiga kan genomföras på ett ändamålsenligt och effektivt sätt utifrån nuvarande bestämmelser i säkerhetsskyddslagen, och
- analysera om det nuvarande kravet på samtycke till registerkontroll och särskild personutredning enligt säkerhetsskyddslagen är förenligt med de skyldigheter som följer av lagen om totalförsvarsplikt och bedöma om det bör vara möjligt att göra undantag från kravet på samtycke för totalförsvarspliktiga som ska tjänstgöra enligt lagen om totalförsvarsplikt och i bedömningen särskilt väga in behovet av skydd för den personliga integriteten.

Till skillnad från värnplikten är civilplikten inte återaktiverad och någon befintlig, pågående verksamhet kan utredningen därför inte besöka, studera eller anpassa sina förslag efter. I syfte att skapa en förståelse för eventuella behov av ändringar i regleringen av de frågor

som utredningen har att ta ställning till avseende civilpliktiga har utredningen – utöver att ta del av lagstiftning och utredningar på området – haft kontakt med Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, MSB.

Utredningen tvingas konstatera att det i dag saknas tillräckliga uppgifter om hur organisationen kring de civilpliktiga skulle se ut om också den plikten återaktiverades. Detta bland annat för att de aktörer som enligt nu gällande lagstiftning skulle kunna få utbilda civilpliktiga om plikten återaktiverades inte vet om eller hur många de skulle få utbilda och krigsplacera. De har därför inte heller svar på hur många eller hur stor andel som skulle vara placerade i säkerhetsklass. Sedan civilplikten var aktiverad gäller därutöver en ny säkerhetsskyddslag och någon säkerhetsskyddsanalys för verksamheten med civilpliktiga kan därför inte ha gjorts enligt den nya lagens bestämmelser.

Det är också osäkert om civilplikten skulle återaktiveras i samma form som tidigare. Som redogjorts för i avsnitt 3.3.3 finns ett tillkännagivande från riksdagen om att utreda den moderna civilpliktens utformning (bet. 2020/21:FöU4 punkt 6, rskr. 2020/21:135). Regeringen har i juli 2021 gett MSB i uppdrag att bedöma bland annat var det finns behov av särskilda åtgärder för att säkra personalbehoven inom de verksamhetsområden som är av central betydelse för att uppnå målet med det civila försvaret (Regeringsbeslut 2021-07-22, Ju2021/02771 II:3). Uppdraget ska redovisas under våren 2022 och får ses som ett första steg med att omhänderta riksdagens tillkännagivande.

Enligt utredningens mening är det mot denna bakgrund inte motiverat att nu lägga tid och resurser på att ytterligare utreda och föreslå något som inte är anpassat efter de nya förhållanden som sannolikt väntar organisationen kring civilplikten. Utredningens förslag skulle stå på lös grund eftersom det inte finns tillräckliga, säkra uppgifter att hämta från verksamheter som skulle komma att beröras av förslagen. Utredningen väljer därför att inte lägga några förslag när det gäller säkerhetsprövningen av totalförsvarspliktiga som skrivs in för civilplikt. Utredningen tillåter sig dock att redovisa några tankegångar som skulle kunna vara av intresse inför ett införande av en nutidsanpassad civilplikt.

11.2 Ansvarig myndighet för säkerhetsprövningen

Med nuvarande organisation skulle Plikt- och prövningsverket komma att mönstra också dem som kallas in till civilplikt. Det kan därför finnas fördelar med en ordning som liknar den som utredningen föreslår för säkerhetsprövning av värnpliktiga. Eftersom det är många fler aktörer som kan komma att vara involverade i civilplikten kan det finnas effektivitetsvinster i att MSB är den aktör som gör grundutredningen av dem som är aktuella för inskrivning till grundutbildning med värnplikt. Det är svårt att se framför sig en lösning som innebär att alla verksamheter som ska ta emot civilpliktiga deltar under mönstringsprocessen för att där göra en grundutredning av dem som ska skrivas in i den egna verksamheten. Flera praktiska problem skulle uppkomma med en sådan ordning. MSB skulle i stället kunna fylla dessa verksamheters plats. En sekretessbrytande uppgiftsskyldighet för MSB att lämna information vidare till den aktör som driver verksamheten den civilpliktiga ska tjänstgöra inom behöver i så fall tas fram. Det kan dock argumenteras för att integritetsskyddet talar för att ansvarig verksamhetsutövare också gör grundutredningen. På det sättet får färre personer och myndigheter del av de känsliga uppgifter som behöver lämnas inom ramen för en grundutredning.

MSB är en central aktör för civilförsvaret och det är inte otänkbart att den myndigheten får ansvar för grundutbildningen av samtliga civilpliktiga om den plikten återaktiveras. Möjligen skulle säkerhetsprövningen i så fall kunna göras under tiden som grundutbildningen pågår. I sådant fall behöver inte processen för mönstring av civilpliktiga anpassas för att ge MSB, eller någon annan aktör, tid att då göra grundutredningen. Ett informationsutbyte mellan MSB och aktören ansvarig för den civilpliktige skulle i så fall behöva ske och reglering för detta tas fram.

Om det är ett fåtal civilpliktiga som ska säkerhetsprövas och dessa är spridda i flera olika verksamheter kan det möjligen vara en fördel att peka ut en ansvarig myndighet för säkerhetsprövningen, för en mer sammanhållen ordning. Att flera verksamheter får del av de integritetskänsliga uppgifterna från säkerhetsprövningarna är givetvis en nackdel, men till skillnad från vad som gäller för värnpliktiga kan kanske effektivitetsvinsterna väga över i detta fall, särskilt när

det gäller den uppföljande säkerhetsprövningen (se vidare nedan i avsnitt 11.3).

Om grundutredningen ska göras under mönstringsprocessen kan den nu föreslagna 3 kap. 4 b § säkerhetsskyddslagen justeras för att omfatta också civilpliktiga.

11.3 Den uppföljande säkerhetsprövningen

Säkerhetsprövningen ska följas upp under tiden deltagandet i den säkerhetskänsliga verksamheten pågår (3 kap. 3 § andra stycket säkerhetsskyddslagen, se också avsnitt 4.3.5). Det kan diskuteras om bestämmelsen ger stöd för att låta säkerhetsprövningen pågå även efter att värnplikten eller civilplikten är avslutad och den som krigsplacerats i säkerhetsklassad befattning återgår till annan sysselsättning.

Hur de aktörer som i framtiden kommer få utbilda civilpliktiga och sedan krigsplacera dessa i sina respektive verksamheter kommer att tolka säkerhetsskyddslagstiftningen och vilka behov de anser sig ha, kan utredningen inte säkert veta. Försvarsmakten tillämpar bestämmelsen så att den som efter avslutad värnplikt krigsplacerats i myndighetens verksamhet också anses delta i den säkerhetskänsliga verksamheten under hela den tid som beslutet om krigsplacering kvarstår. Sannolikt är det så att också de verksamheter som kommer få utbilda civilpliktiga kommer anse att de behöver ha snabbt gripbar krigsplacerad personal på plats om det fattas beslut om höjd beredskap och att det behovet gäller också de civilpliktiga som placerats i säkerhetsklassade befattningar. Det kommer inte att då finnas tid eller möjlighet att säkerhetspröva alla de som behöver kallas in för tjänstgöring.

Det är tänkbart att behov därför finns av att ge samma uttryckliga lagstöd för sådan säkerhetsprövning som Försvarsmakten genom utredningens förslag får. I kapitel 9 redogörs för utredningens förslag som innebär att en totalförsvarspliktig som efter avslutad grundutbildning med värnplikt krigsplaceras enligt 3 kap. 12 § lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt i en befattning placerad i säkerhetsklass 3 i Försvarsmaktens verksamhet ska anses delta i den säkerhetskänsliga verksamheten under den tid som beslutet om krigsplacering kvarstår. Om förslaget också ska gälla civilpliktiga skulle det i så fall

kunna justeras genom att orden *eller civilplikt* läggs till efter ordet *värnplikt* och orden *i Försvarsmaktens verksamhet* får utgå.

Svårigheterna med att genomföra uppföljande säkerhetsprövningar av civilpliktiga som krigsplacerats i verksamheterna aktuella för utbildning av civilpliktiga borde rimligen vara desamma som de Försvarsmakten har. Om det rör sig om ett fåtal civilpliktiga som krigsplaceras i säkerhetsklassade befattningar i ett flertal olika aktörers verksamheter, kan det som nämnts ovan finnas fördelar med att peka ut *en* myndighet som ansvarig för den uppföljande säkerhetsprövningen. Eftersom de krigsplacerade inte dagligen vistas i den verksamhet de säkerhetsprövas mot kan digitala verktyg behöva tas fram för att med tillräcklig regelbundenhet följa upp säkerhetsprövningen och utbilda i säkerhetsskydd. Möjligen skulle Plikt- och prövningsverk vara ett alternativ som ansvarig för detta, eftersom den myndigheten också ansvarar för registren över krigsplacerade.

11.4 Kravet på samtycke till säkerhetsprövningen

Det nuvarande kravet på samtycke till registerkontroll och särskild personutredning gäller också den som kallas in till civilplikt, om den plikten återaktiveras och det är aktuellt att placera civilpliktiga i säkerhetsklassade befattningar. Det innebär att den som är aktuell för inskrivning för civilplikt till en säkerhetsklassad befattning behöver genomgå en säkerhetsprövning.

I brist på tillräckligt underlag kan utredningen inte bedöma ifall kravet på samtycke till registerkontroll och särskild personutredning när det gäller just civilpliktiga, på annat sätt än i teorin, faktiskt urholkar skyldigheterna som följer av lagen om totalförsvarsplikt. Om det inte kan konstateras att ett avskaffande av kravet på samtycke för civilpliktiga är nödvändigt för att tillgodose civilförsvarets tillgång till bäst lämpade totalförsvarspliktiga för tjänstgöring, kan det ifrågasättas om en sådan begränsning i skyddet av den personliga integriteten alls kan motiveras.

Om det är ett litet antal civilpliktiga som behöver placeras i säkerhetsklassade befattningar blir kostnaden inte så stor för att mönstra några fler för att ta höjd för att vissa nekar att lämna samtycke. Det kan möjligen anses vara rimligt att staten får bära den kostnaden i sådant fall. Redan om antalet som behöver säkerhets-

prövas är fler än bara ett litet fåtal blir situationen, enligt utredningens mening, en annan och verksamhetsutövarnas möjlighet att skriva in bäst lämpade civilpliktiga måste ges företräde. Därutöver finns alltid risken att ett lämnat samtycke kan komma att återkallas.

11.5 Avslutande kommentar

Om civilplikten återinförs skulle inspiration kunna tas från de förslag utredningen lämnar avseende säkerhetsprövningen av värnpliktiga. Civilplikten kommer dock att se annorlunda ut och ha särdrag som gör att ordningen för säkerhetsprövningen av värnpliktiga inte helt kan appliceras på civilpliktiga.

12 Konsekvenser och ikraftträdande

12.1 Konsekvenser av utredningens förslag

Bedömning: Förslaget om Försvarsmakten som ensam ansvarig myndighet för bedömningen av säkerhetsprövning av totalförsvarspliktiga som skrivs in för värnplikt och för totalförsvarspliktiga som efter avslutad värnplikt krigsplaceras i myndighetens verksamhet bedöms i sig inte ha någon kostnadsmässig konsekvens eftersom uppgiften inte är ny, utan förslaget innebär enbart att ansvaret för en redan befintlig uppgift flyttas till Försvarsmakten. Att utredningen förordar att grundutredningen görs i slutet av mönstringsprocessen bedöms medföra ökade kostnader för Försvarsmakten, och något minskade kostnader för Plikt- och prövningsverket.

Förslaget att Plikt- och prövningsverket ska fråntas rätten att göra slagningar i misstanke- och belastningsregistret bedöms vara kostnadsbesparande för myndigheten och inte heller medföra ökade kostnader för andra berörda myndigheter.

Förslaget att reglera den uppföljande säkerhetsprövningen bedöms inte få några kostnadsmässiga konsekvenser.

Förslaget att införa ett undantag från kravet på samtycke till registerkontroll bedöms medföra stora kostnadsbesparingar för framför allt Försvarsmakten, men också för Plikt- och prövningsverket.

Sammantaget bedöms utredningens förslag inte medföra några ökade kostnader för staten.

Förslagen bedöms sammantaget innebära vissa försämringar i skyddet för den personliga integriteten.

12.1.1 Kostnadmässiga konsekvenser

Förslaget om ansvarig myndighet för säkerhetsprovningen av värnpliktiga

Utredningen konstaterar inledningsvis att säkerhetsprovning av totalförsvarspliktiga som skrivs in för värnplikt behöver göras oavsett vilken myndighet som bär ansvaret för att genomföra densamma. Utredningens förslag innebär alltså inte att någon ny arbetsuppgift ska utföras, utan enbart att ansvaret för en redan befintlig uppgift flyttas till Försvarsmakten.

Utredningen lämnar inget skarpt förslag om när grundutredningen ska göras, utan lämnar ansvaret att bestämma detta på myndigheterna. Kostnaderna för att göra grundutredningen kan variera kraftigt beroende på när den görs. Eftersom utredningen förordar att grundutredningen görs sist under mönstringsprocessen utgår utredningen från detta i resonemangen nedan.

Att grundutredningen görs sist under mönstringsprocessen innebär att Försvarsmakten behöver närvara med personal i Plikt- och provningsverkets lokaler under mönstringsprocessen. Utredningen har bett myndigheterna räkna på om det skulle innebära några ökade kostnader och fått uppgift om att Försvarsmakten skulle behöva 8–10 årsarbetskrafter för att kunna hålla intervjuer i säkerhetsprovningssyfte av alla de som är aktuella för inskrivning för värnplikt. Utredningen ser inte skäl att ifrågasätta uträkningen, utan lägger den till grund för sin bedömning.

Utredningen bedömer att när Försvarsmakten övertar ansvaret för grundutredningen borde Plikt- och provningsverkets personalkostnader minska något eftersom samtalet med inskrivningshandläggaren då kan kortas. Viss kostnadsöverföring från Plikt- och provningsverket till Försvarsmakten torde därför vara möjlig. Myndigheternas arbetsuppgifter tydliggörs också med utredningens förslag och det kan antas förenkla dessas samarbete och bidra till något minskade kostnader.

Genom att Försvarsmakten får ansvaret för hela säkerhetsprovningskedjan får det antas att myndigheten förbättrar möjligheten att redan under grundutredningen upptäcka säkerhetsbrister som gör att en pliktig inte bör skrivas in för värnplikt. Färre kan antas behöva avsluta sin värnplikt i förtid till följd av att säkerhetsbrister, brister i lojalitet, pålitlighet eller sårbarhet uppdagas, efter att värnplikten har

inletts. Dessutom bör den uppföljande säkerhetsprövningen som Försvarsmakten ska göra ta kortare tid i anspråk eftersom myndigheten redan har alla uppgifter att tillgå från grundutredningen. Den uppföljande säkerhetsprövningen kan därför riktas mot vad som är relevant i det enskilda fallet, vilket måste vara tidsbesparande och därför bidra till minskade kostnader.

Sammantaget kan dock förslaget – för det fall grundutredningen görs i slutet av mönstringsprocessen – väntas innebära vissa ökade kostnader för Försvarsmakten.

Särskilt om slagning i misstanke- och belastningsregistret

Förslaget att Plikt- och prövningsverket inte längre ska få rätt att begära slagning i misstanke- och belastningsregistret i fråga om totalförsvarspliktiga som ska skrivas in för värnplikt innebär en minskad arbetsbelastning för Plikt- och prövningsverket. Det är under kommande år cirka 8 000 begäran om slagningar som myndigheten med utredningens förslag inte behöver göra eller på annat sätt hantera. Förslaget får därför antas vara kostnadsbesparande för Plikt- och prövningsverket.

När Plikt- och prövningsverket inte längre kommer att begära slagningar i misstanke- och belastningsregistret innebär det också att de träffar som myndigheten fått tidigare och som resulterat i att den som mönstrats inte längre bedöms vara aktuell för inskrivning för värnplikt och därför inte behövt genomgå en säkerhetsprövning, nu kommer att bli föremål för sådan prövning. Säkerhetsprövningen belastar såväl Försvarsmakten och Säkerhetspolisen som Säkerhets- och integritetsskyddsnämndens registerkontrolldelegation. Eftersom det är ett litet fåtal träffar som Plikt- och prövningsverket får efter slagning i misstanke- och belastningsregistret måste kostnaden för de extra säkerhetsprövningar som kommer behöva göras till följd av utredningens förslag anses rymmas inom myndigheternas befintliga anslag.

Förslaget om den uppföljande säkerhetsprövningen

En uppföljande säkerhetsprövning ska enligt gällande lagstiftning göras under hela den tid som deltagandet i den säkerhetskänsliga verksamheten pågår. Utredningens förslag innebär ingen ändring av det. Försvarsmakten har fortsatt ansvar att följa upp säkerhetsprövningen av de personer i verksamheten som har säkerhetsklassad befattning.

Utredningens förslag innebär att Försvarsmakten nu får ett tydligt lagstöd för att krigsplacerade deltar i säkerhetskänslig verksamhet även när de inte deltar i repetitionsutbildning eller på annat sätt aktivt deltar i Försvarsmaktens verksamhet. Utredningens förslag kan därför inte anses innebära några ökade kostnader för Försvarsmakten eller andra berörda myndigheter.

Kostnaden för framtagning av digitala verktyg för arbetet med de uppföljande säkerhetsprövningarna som Försvarsmakten redan arbetar med att ta fram, bedöms rymmas inom myndighetens befintliga anslag.

Förslaget om undantag från kravet på samtycke

Utredningens förslag om undantag från kravet på samtycke bedöms få kostnadsmässiga konsekvenser av flera skäl.

Ett av dessa är att förslaget innebär minskad administration för Plikt- och prövningsverket vilket borde vara kostnadsbesparande för myndigheten. Plikt- och prövningsverket behöver inte längre samla in, hantera, förvara eller arkivera några skriftliga samtycken som myndigheten gör. Eftersom det handlar om cirka 8 000 individer varje år som under de kommande åren skulle behöva lämna samtycke för att Försvarsmakten ska kunna täcka sitt behov måste den administrativa bördan anses minska något.

Även om det är få som i samband med mönstringsprocessen vägrar lämna samtycke i dagsläget, kan det inte förutsättas att det skulle fortsätta så. Information om att det krävs samtycke kan antas komma att sprida sig i de kretsar som kallas till mönstring i takt med att till exempel media uppmärksammar frågan. Det är också fler och fler som kommer att göra värnplikt och stå under säkerhetsprövning under många år vilket kan antas leda till att kunskap om säkerhetsprövningen sprids. Ökad kunskap om säkerhetsprövningen och om

kravet på samtycke som förutsättning för att en registerkontroll ska få göras samt om hur länge Försvarsmakten låter säkerhetsprövningen pågå kan antas leda till att färre vill lämna samtycke till registerkontroll. Hur många det rör sig om kan utredningen omöjligt uttala sig om, men redan en liten andel som vägrar lämna samtycke bedöms få stora konsekvenser för såväl Plikt- och prövningsverket som för Försvarsmakten. Dessutom kommer en större andel av totalförsvarspliktiga att kallas till mönstring och fler kommer därför sannolikt att inte vara motiverade att göra värnplikt varför dessa borde vara mindre benägna att lämna samtycke till registerkontroll.

Plikt- och prövningsverket skulle behöva mönstra fler totalförsvarspliktiga för att täcka upp för det bortfall som följer av att färre lämnar samtycke till registerkontrollen. Varje person som mönstras kostar myndigheten cirka 10 000 kr. Redan en liten ökning av antalet som mönstras medför kostnadsmissiga konsekvenser för myndigheten.

Den som har samtyckt till registerkontroll och skrivits in för värnplikt i Försvarsmakten kan komma att återkalla sitt samtycke. Om det sker innebär det att alla de resurser Försvarsmakten investerat i att utbilda den värnpliktige går förlorade. Särskilt kostsamt blir det om en som avslutat värnplikten och därefter krigsplacerats väljer att återkalla samtycket. Utöver den ekonomiska kostnaden för att mönstra och utbilda en ny totalförsvarspliktig för att täcka befattningen, riskerar Försvarsmakten, om det blir höjd beredskap, att inte på en gång kunna fylla alla befattningar i krigsorganisationen.

Utredningens förslag att göra undantag från kravet på samtycke till registerkontroll för den som mönstras för inskrivning för värnplikt bedöms därför bidra till kostnadsbesparingar för myndigheterna.

När det särskilt gäller de totalförsvarspliktiga som avslutat värnplikten och därefter krigsplacerats utan att ha säkerhetsprövats för sin befattning bedömer utredningen att förslaget om undantag från kravet på samtycke medför särskilda ekonomiska besparingar för framför allt Försvarsmakten, men också för Plikt- och prövningsverket.

Försvarsmakten avser att genomföra säkerhetsprövningen av dessa krigsplacerade i samband med repetitionsutbildning. Utredningen bedömer att denna grupp krigsplacerade i högre utsträckning än dem som mönstras för inskrivning till värnplikt riskerar att vägra

lämna samtycke till registerkontroll. Eftersom ersättningen som ges under repetitionsutbildning är lägre än egen förvärvsinkomst (ersättningen per dag är 90 procent av den sjukpenninggrundande inkomsten delat med 365) finns det för vissa också ett ekonomiskt incitament till att undkomma repetitionsutbildning. Om dessa krigsplacerade vägrar att lämna samtycke till registerkontroll riskerar det att medföra stora kostnader för Försvarsmakten som i så fall snabbt behöver utbilda och krigsplacera nya totalförsvarspliktiga för att täcka behoven i krigsorganisationen. Det innebär också kostnader för Plikt- och prövningsverket som behöver mönstra fler totalförsvarspliktiga för att tillgodose Försvarsmaktens behov av nya värnpliktiga. För Försvarsmakten och Plikt- och prövningsverket bedöms därför utredningens förslag i denna del få särskild kostnadsbesparande effekt, i vart fall under den tid som totalförsvarspliktiga som gjort värnplikten innan kravet på godkänd säkerhetsprövning började tillämpas av Försvarsmakten fortfarande finns kvar som krigsplacerade i myndighetens verksamhet.

Några uppgifter om hur många eller hur stor andel av dem som under hösten 2021 har repetitionsutbildats och som tidigare inte har säkerhetsprövats och som vägrat lämna samtycke har utredningen vid tiden för när betänkandet lämnades till tryck inte haft. Redan om en liten andel vägrar lämna samtycke bedöms dock utredningens förslag vara kostnadsbesparande för myndigheterna.

Sammantagen bedömning

De kostnader som uppkommer till följd av att Försvarsmakten tar över grundutredningen under mönstringsprocessen bedöms till fullo kompenseras av de minskade utgifterna till följd av förslaget att göra undantag från krav på samtycke och den möjlighet till överföring mellan Plikt- och prövningsverket och Försvarsmakten som bedöms komma av att Plikt- och prövningsverket kan korta intervjun med inskrivningshandläggaren och inte längre behöva göra slagningar i misstanke- och belastningsregistret. Utredningens förslag torde i vart fall inte sammantaget leda till ökade kostnader.

12.1.2 Konsekvenser för den personliga integriteten

Förslagets konsekvenser för den personliga integriteten behandlas mer ingående i avsnitt 8.3.1, 8.3.3, 9.2.4 och 10.2.4–10.2.6.

Sammanfattningsvis bedömer utredningen att förslaget om att Försvarsmakten ensam ska ansvara för säkerhetsprövningen av totalförsvarspiktiga som skrivs in för värnplikt stärker skyddet för den personliga integriteten. De integritetsnära uppgifter som lämnas under grundutredningen kommer enbart att komma en myndighet till del. Utredningens förslag som rör den uppföljande säkerhetsprövningen förändrar inte huruvida säkerhetsprövningen ska pågå eller inte, och inte heller hur många personer som kan få del av uppgifterna i säkerhetsprövningen, och bedöms i den delen därför inte innebära någon förändring för skyddet av den personliga integriteten. Förslaget att det genom lagstiftningen framgår att också krigsplaceringen räknas till deltagande i Försvarsmaktens säkerhetskänsliga verksamhet förtydligar, men kan inte anses innebära någon egentlig skillnad i integritetsskyddshänseende.

När det gäller utredningens förslag om undantag från krav på samtycke för totalförsvarspiktiga som skrivs in för värnplikt och som efter avslutad värnplikt krigsplaceras i Försvarsmakten innebär förslaget enligt utredningens mening en påtaglig försämring av skyddet för den personliga integriteten. Den som kommer beröras av förslaget har inte möjlighet att själv avgöra om han eller hon ska underkasta sig en säkerhetsprövning och inom ramen för den lämna känsliga och integritetsnära uppgifter till andra. Säkerhetsprövningen kan därutöver komma att pågå under lång tid och måste därför anses vara särskilt integritetskränkande. Det kan inte uteslutas att förslaget kan komma att få konsekvenser för totalförsvarspiktigas inställning till att vilja göra värnplikt.

Sammantaget anser utredningen att förslagen innebär försämringar i skyddet av den personliga integriteten. Försämringarna bedöms dock vara godtagbara med hänsyn till försvarsintresset.

12.1.3 Övriga konsekvenser

Det är fler män än kvinnor som skrivs in för värnplikt och krigsplaceras i Försvarsmaktens verksamhet. Utredningens förslag kommer därför att påverka fler män än kvinnor. Förslagen i sig bedöms

dock inte påverka de kvinnor och män som mönstras, skrivs in för värnplikt och krigsplaceras på olika sätt.

Utredningens förslag bedöms i övrigt inte ha några konsekvenser för de andra områden som anges i kommittéförordningen, dvs. den kommunala självstyrelsen, brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags, eller möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

12.2 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Förslag: Föreslagna författningsändringar ska träda i kraft den 1 oktober 2022.

Bedömning: Det behövs inte några övergångsbestämmelser till de föreslagna ändringarna.

De presenterade förslagen bör träda i kraft så snart som möjligt.

Före ikraftträdandet kommer det finnas behov av visst förberedelsearbete hos såväl Plikt- och prövningsverket som Försvarmakten. Med beaktande av myndigheternas förberedelsearbete, remissförfarandet och fortsatt beredning inom Regeringskansliet bör bestämmelserna träda i kraft den 1 oktober 2022.

Vad sedan gäller frågan om det behövs övergångsbestämmelser bedömer utredningen att något behov av sådana inte finns vad gäller förslaget om att Försvarmakten ensam ska ansvara för säkerhetsprovningen av totalförsvarspliktiga som skrivs in för värnplikt eller som har krigsplacerats i myndighetens verksamhet. Dokumentation från de grundutredningar som Plikt- och prövningsverket har genomfört behöver lämnas över till Försvarmakten, men det saknas behov av övergångsbestämmelser. Inte heller avseende den uppföljande säkerhetsprovningen eller undantaget från krav på samtycke till registerkontroll bedöms behov finnas av övergångsbestämmelser.

När det gäller de som har lämnat samtycke till registerkontroll och därefter skrivits in för värnplikt och som, om utredningens förslag träder i kraft, därefter önskar återkalla samtycket anser utredningen en sådan återkallelse vara verkningslös. Det kan inte anses behövas en övergångsbestämmelse i sådant fall.

13 Författningskommentar

13.1 Förslaget till lag om ändring i säkerhetsskyddslagen

3 kap. Säkerhetsprövning

3 §

Säkerhetsprövningen ska göras innan deltagandet i den säkerhetskänsliga verksamheten påbörjas och ska innefatta en grundutredning samt registerkontroll och särskild personutredning i den omfattning som anges i 13, 14 och 17 §§. Om det finns särskilda skäl får säkerhetsprövningen göras mindre omfattande.

Säkerhetsprövningen ska följas upp under den tid som deltagandet i den säkerhetskänsliga verksamheten pågår.

En totalförsvarspliktig som efter avslutad grundutbildning med värnplikt krigsplaceras enligt 3 kap. 12 § lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikten i en befattning placerad i säkerhetsklass 3 i Försvarmaktens verksamhet ska anses delta i den säkerhetskänsliga verksamheten under den tid som beslutet om krigsplacering kvarstår.

Paragrafen innehåller bestämmelser om när säkerhetsprövning ska göras och att den ska följas upp under den tid som deltagandet i den säkerhetskänsliga verksamheten pågår.

I ett nytt *tredje stycke* förtydligas att en säkerhetsprövning, när det gäller totalförsvarspliktiga som efter avslutad värnplikt krigsplacerats i Försvarmaktens verksamhet, får pågå under hela den tid som beslutet om krigsplacering kvarstår. Om beslutet om krigsplacering förlängs efter exempelvis en repetitionsutbildning innebär det att säkerhetsprövningen får fortsätta att pågå under den tid som beslutet om krigsplacering förlängs.

Övervägandena finns i avsnitt 9.2.

4 §

Säkerhetsprövningen ska utgå från uppgifter som kommit fram när grundutredningen gjordes och den kännedom som i övrigt finns om den som ska prövas, uppgifter som har lämnats ut efter registerkontroll och särskild personutredning, arten av den verksamhet som prövningen gäller samt omständigheterna i övrigt.

Bedömningen görs av den som beslutar om anställning eller annat deltagande i den säkerhetskänsliga verksamheten, om inte annat följer av tredje stycket, 4 a eller 4 b §.

Om en myndighet har det bestämmande inflytandet över den prövades lämplighet att delta i säkerhetskänslig verksamhet hos en enskild verksamhetsutövare, är det i stället myndigheten som gör den slutliga bedömningen.

Om det finns anledning till det, ska en tidigare gjord bedömning av en persons lämplighet att delta i den säkerhetskänsliga verksamheten omprövas.

Paragrafen reglerar bedömningen vid ställningstagande till anställning eller deltagande i den säkerhetskänsliga verksamheten och vem som ansvarar för den.

I *andra stycket*, som innebär att det som där anges om ansvar för bedömningen inte gäller om något annat följer av tredje stycket och 4 a §, läggs 4 b § till i uppräknningen.

Övervägandena finns i avsnitt 8.3.4.

4 b §

Bedömningen enligt 4 § görs av Försvarsmakten när det gäller totalförsvarspliktiga som skrivs in för värnplikt och för totalförsvarspliktiga som efter avslutad värnplikt har krigsplacerats enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt i Försvarsmaktens verksamhet.

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om att Försvarsmakten ansvarar för bedömningen av säkerhetsprövningen när det gäller totalförsvarspliktiga som skrivs in för värnplikt. Samma ordning gäller för totalförsvarspliktiga som efter avslutad värnplikt krigsplaceras i Försvarsmaktens verksamhet. Försvarsmakten ska göra bedömningen oavsett om den ska ske vid inskrivning för värnplikt, under pågående värnplikt eller efter att beslut om krigsplacering i myndighetens verksamhet har fattats.

Övervägandena finns i avsnitt 8.3.

18 a §

Kravet på samtycke till registerkontroll i 18 § gäller inte en totalförsvarspliktig som skrivs in för värnplikt enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt. Kravet gäller inte heller en totalförsvarspliktig som efter avslutad värnplikt har krigsplacerats enligt den lagen.

Undantaget från kravet på samtycke gäller under den tid som deltagandet i den säkerhetskänsliga verksamheten pågår.

Paragrafen är ny.

Första stycket innebär att undantag görs från kravet på samtycke till registerkontroll för totalförsvarspliktiga som skrivs in för eller som har krigsplacerats i Försvarsmaktens verksamhet efter avslutad värnplikt. Undantaget innebär att Försvarsmakten får rätt att säkerhetspröva dessa totalförsvarspliktiga för befattningar placerade i säkerhetsklass 3 utan att inhämta samtycke till registerkontrollen. Samtycke krävs fortsättningsvis för säkerhetsprovning för placering i säkerhetsklass 1 och 2.

I *andra stycket* preciseras att undantaget från kravet på samtycke gäller under hela den tid som deltagandet i den säkerhetskänsliga verksamheten pågår. Bestämmelsen tar sikte på det nya tredje stycket i 3 kap. 3 §, dvs. att undantaget från kravet på samtycke gäller under den tid som beslutet om krigsplacering kvarstår.

Övervägandena finns i avsnitt 10.3.

Kommittédirektiv 2021:9

Säkerhetsprövning av totalförsvarspliktiga

Beslut vid regeringssammanträde den 11 februari 2021

Sammanfattning

En särskild utredare ska se över regleringen om säkerhetsprövning enligt säkerhetsskyddslagen av sådana totalförsvarspliktiga som ska tjänstgöra i säkerhetskänslig verksamhet med stöd av lagen om totalförsvarsplikt. Syftet är att analysera och klargöra vilken eller vilka myndigheter som bör ansvara för och genomföra säkerhetsprövningen av totalförsvarspliktiga samt se till att säkerhetsprövningen kan genomföras på ett ändamålsenligt och effektivt sätt. Uppdraget syftar också till att säkerställa att kravet på samtycke till registerkontroll och särskild personutredning enligt säkerhetsskyddslagen inte urholkar de skyldigheter som följer av lagen om totalförsvarsplikt.

Utredaren ska bl.a.

- ta ställning till vilken myndighet som bör ansvara för och genomföra säkerhetsprövningen av totalförsvarspliktiga eller om ansvaret i stället bör fördelas mellan Totalförsvarets plikt- och prövningsverk och den myndighet som i det enskilda fallet ansvarar för att värnplikten eller civilplikten fullgörs,
- ta ställning till om den uppföljande säkerhetsprövningen av totalförsvarspliktiga kan genomföras på ett ändamålsenligt och effektivt sätt utifrån nuvarande bestämmelser i säkerhetsskyddslagen,

- ta ställning till om det nuvarande kravet på samtycke till registerkontroll och särskild personutredning enligt säkerhetsskyddslagen är förenligt med de skyldigheter som följer av lagen om totalförsvarsplikt, och
- föreslå de författningsförslag som utredaren finner motiverade.

Uppdraget ska redovisas senast den 16 augusti 2021.

Totalförsvarsplikt

Totalförsvaret är verksamhet som behövs för att förbereda Sverige för krig. Totalförsvaret består av militär verksamhet (militärt försvar) och civil verksamhet (civilt försvar). Bestämmelser om totalförsvarsplikt finns i lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt. Lagens syfte är att trygga hela totalförsvarets behov av personal. I lagen understryks att totalförsvaret är en angelägenhet för hela befolkningen. Totalförsvarspliktiga är samtliga svenska medborgare och i Sverige bosatta personer mellan det år de fyller 16 och det år de fyller 70 år. Lagen ålägger den som är totalförsvarspliktig en skyldighet att medverka vid föreskriven utredning om sina personliga förhållanden, tjänstgöra inom totalförsvaret i den omfattning som hans eller hennes kroppskraft och hälsotillstånd tillåter och iaktta de föreskrifter som i övrigt meddelas i lagen om totalförsvarsplikt.

Den totalförsvarspliktiges skyldighet att tjänstgöra inom totalförsvaret fullgörs genom värnplikt, civilplikt och allmän tjänsteplikt. Skyldigheten att fullgöra värnplikt omfattar endast svenska medborgare och gäller från början av det kalenderår när den totalförsvarspliktige fyller 19 år till slutet av det kalenderår när han eller hon fyller 47 år. Värnplikt och civilplikt omfattar grundutbildning, repetitionsutbildning, beredskapstjänstgöring och krigstjänstgöring. Allmän tjänsteplikt är totalförsvarspliktiga bara skyldiga att fullgöra i samband med höjd beredskap. En totalförsvarspliktig är skyldig att genomgå mönstring eller fullgöra värnplikt eller civilplikt endast om regeringen har beslutat om det med hänsyn till att det behövs för Sveriges försvarsberedskap. Den 11 december 2014 (Fö nr 15) respektive den 2 mars 2017 (Fö nr 3) fattade regeringen sådana beslut. I december 2014 återaktiverade regeringen skyldigheten att fullgöra repetitionsutbildning för totalförsvarspliktiga som krigsplacerats i

ett krigsförband efter att ha fullgjort grundutbildning med värnplikt eller annan motsvarande militär utbildning eller tjänstgöring i Försvarsmakten. Försvarsmakten gavs samtidigt i uppdrag att besluta om att kalla in och repetitionsutbilda sådan krigsplacerad personal. I mars 2017 återaktiverade regeringen skyldigheten att genomgå mönstring och att fullgöra grundutbildning med värnplikt. I samband med detta gav regeringen Totalförsvarets plikt- och prövningsverk (tidigare Totalförsvarets rekryteringsmyndighet) i uppdrag att bl.a. kalla totalförsvarspliktiga till mönstring för inskrivning till grundutbildning med värnplikt.

Försvarsmakten fick samtidigt i uppdrag att genomföra grundutbildning med värnplikt.

Det följer av gällande föreskrifter om totalförsvarsplikt att den primära utgångspunkten vid bedömningen av vilka totalförsvarspliktiga som är bäst lämpade för att skrivas in för tjänstgöring ska vara den totalförsvarspliktiges mönstringsresultat i förhållande till befattningskraven (TRMFS 2017:1). Vidare följer det att den totalförsvarspliktiges intresse, motivation och vilja att bli inskriven för tjänstgöring också ska vägas in i bedömningen. Även om hänsyn ska tas till den totalförsvarspliktiges intresse, motivation och vilja bygger rekryteringen av totalförsvarspliktiga för fullgörande av värnplikt i dag på plikt och inte på frivillighet. Detsamma skulle gälla om regeringen beslutar om återaktivering av civilplikten eller allmän tjänsteplikt. Lagen om totalförsvarsplikt är alltså en s.k. skyldighetslagstiftning och innehåller bl.a. bestämmelser om förfarandet vid inskrivning, mönstring och krigsplacering, skyldigheter för den enskilde, formerna för grundutbildning, repetitionsutbildning, beredskapstjänstgöring och krigstjänstgöring samt längd på och villkor under tjänstgöringen. Vidare definierar lagen vad som avses med totalförsvarsplikt, värnplikt, civilplikt och allmän tjänsteplikt samt vem som omfattas av bestämmelserna om detta. Lagen innehåller även bestämmelser om brott mot totalförsvarsplikten. Bestämmelser om verkställighet av lagen om totalförsvarsplikt finns i förordningen (1995:238) om totalförsvarsplikt.

Säkerhetsskydd, säkerhetsprövning och kravet på samtycke

Bestämmelser om säkerhetsskydd finns sedan den 1 april 2019 i säkerhetsskyddslagen (2018:585). Lagen ersatte då säkerhetsskyddslagen (1996:627). Säkerhetsskyddslagen gäller för de mest skyddsvärda verksamheterna i landet (säkerhetskänslig verksamhet). Säkerhetskänslig verksamhet definieras i lagen som verksamhet som är av betydelse för Sveriges säkerhet eller som omfattas av ett för Sverige förpliktande internationellt åtagande om säkerhetsskydd. Uttrycket Sveriges säkerhet omfattar såväl den yttre säkerheten till skydd för Sveriges försvarsförmåga, politiska oberoende och territoriella suveränitet som den inre säkerheten till skydd för Sveriges demokratiska statsskick. Skyddet för den yttre säkerheten tar i första hand sikte på totalförsvaret.

Säkerhetsskydd innebär åtgärder som syftar till att skydda säkerhetskänslig verksamhet mot spioneri, sabotage, terroristbrott och andra brott som kan hota verksamheten samt skydd i andra fall av säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter. Säkerhetsskyddsåtgärderna är uppdelade i tre kategorier: informationssäkerhet, fysisk säkerhet och personalsäkerhet. Personalsäkerhet ska 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 samt säkerställa att de som deltar i säkerhetskänslig verksamhet har tillräcklig kunskap om säkerhetsskydd.

En åtgärd för att uppnå personalsäkerhet är att den som genom en anställning eller på något annat sätt ska delta i säkerhetskänslig verksamhet ska säkerhetsprövas. Säkerhetsprövningen syftar till att klarlägga om en person kan antas vara lojal mot de intressen som skyddas i den nya säkerhetsskyddslagen och i övrigt pålitlig från säkerhetssynpunkt. Prövningen ska innefatta en grundutredning samt registerkontroll och särskild personutredning i den omfattning som anges i säkerhetsskyddslagen. Med registerkontroll avses att uppgifter hämtas från belastningsregister och misstankeregister samt personuppgifter som behandlas med stöd av lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalogens område. Även omfattningen av registerkontrollen varierar beroende på vilken säkerhetsklass den kontrollerade är placerade i.

Av säkerhetsskyddslagen följer att registerkontroll och särskild personutredning endast får göras om den som säkerhetsprövningen gäller har lämnat sitt samtycke. Ett krav på samtycke gällde även enligt 1996 års säkerhetsskyddslag. Om samtycke inte ges, kommer personen inte i fråga för anställning eller annat deltagande. Den enskilde får på så sätt en formell valmöjlighet. En person kan därmed undgå registerkontroll och särskild personutredning om han eller hon har anledning att befara att ofördelaktiga uppgifter om honom eller henne skulle komma fram. Syftet med kravet på samtycke är att göra systemet med säkerhetsprövning mindre integritetskränkande samt bidra till en öppenhet. Det finns inte några bestämmelser om undantag från kravet.

Omfattningen av säkerhetsprövningen är beroende av vilken säkerhetsklass en anställning eller annat deltagande i verksamheten är placerad i. Det finns tre säkerhetsklasser, där säkerhetsklass 1 är den högsta och säkerhetsklass 3 den lägsta. Avgörande för placeringen i säkerhetsklass är dels i vilken omfattning den anställde eller den som deltar i verksamheten får del av säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter samt dessa uppgifters skyddsvärde, dels vilken skada personen genom sitt deltagande i verksamheten har möjlighet att orsaka för Sveriges säkerhet. Det sistnämnda kriteriet är nytt i förhållande till den tidigare säkerhetsskyddslagen. Enligt 1996 års lag var placeringen enbart beroende av i vilken omfattning den anställde eller den som deltog i verksamhet fick del av sekretessbelagda uppgifter som var av betydelse för rikets säkerhet och uppgifternas skyddsvärde. Säkerhetsprövningen ska göras innan deltagandet i den säkerhetskänsliga verksamheten påbörjas och följas upp under den tid som deltagandet i den säkerhetskänsliga verksamheten pågår.

Uppdraget att se över reglerna om säkerhetsprövning av totalförsvarspliktiga

Värnplikt fullgörs hos Försvarsmakten. I enlighet med säkerhetsskyddsförordningen beslutar Försvarsmakten om placering i säkerhetsklass 2 och 3 i fråga om anställning eller annat deltagande i säkerhetskänslig verksamhet i den egna verksamheten. Försvarsmakten har beslutat att i princip alla som deltar i myndighetens verksamhet genom värnplikt ska vara placerade i säkerhetsklass 3. Detta innebär att totalförsvarspliktiga som ska tjänstgöra genom värnplikt ska säker-

hetsprövas innan de kan delta i Försvarsmaktens säkerhetskänsliga verksamhet. Säkerhetsprövningen ska därefter följas upp under den tid som deltagandet i den säkerhetskänsliga verksamheten pågår. Om civilplikten skulle återaktiveras skulle även totalförsvarspliktiga som ska fullgöra civilplikt på befattningar som är säkerhetsklassade behöva säkerhetsprövas enligt säkerhetsskyddslagstiftningen.

Ansvaret för säkerhetsprövningen av totalförsvarspliktiga

Totalförsvarspliktiga skrivs in för tjänstgöring av Totalförsvarets plikt- och prövningsverk enligt bestämmelserna i lagen om totalförsvarsplikt och föreskrifter som har meddelats med stöd av den lagen. Värnplikt fullgörs hos Försvarsmakten medan civilplikt, om den återaktiveras, får fullgöras i de verksamheter inom totalförsvaret som regeringen har meddelat föreskrifter om, t.ex. i polisverksamhet och drift inom elproduktion och nätverksamhet. Uttagningen av totalförsvarspliktiga till värnplikt och civilplikt skiljer sig på flera sätt från rekryteringen till en vanlig anställning. En skillnad är att en annan myndighet än den hos vilken tjänstgöringen ska fullgöras, utreder förutsättningarna för att tjänstgöra och beslutar vilka som är skyldiga att tjänstgöra. Den inledande säkerhetsprövningen, inbegripet en grundutredning och registerkontroll, ska ha utförts innan tjänstgöringen i en säkerhetskänslig verksamhet påbörjas. I nuläget genomför Totalförsvarets plikt- och prövningsverk därför på uppdrag av, och i samråd med, Försvarsmakten grundutredningarna av de totalförsvarspliktiga vid mönstringen. Försvarsmakten ansöker om registerkontroll av den som skrivits in för värnplikt eller i en utbildningsreserv. Från det att den totalförsvarspliktige påbörjat sin tjänstgöring följer Försvarsmakten löpande upp säkerhetsprövningen. Detta innebär att såväl Totalförsvarets plikt- och prövningsverk som Försvarsmakten är delaktiga i säkerhetsprövningen.

Av 3 kap. 4 § andra stycket säkerhetsskyddslagen följer att bedömningen av säkerhetsprövningen ska göras av den som beslutar om anställning eller annat deltagande i den säkerhetskänsliga verksamheten. Bestämmelsens lydelse samt säkerhetsskyddslagens systematik i övrigt utgår ifrån att en aktör är ensam ansvarig för säkerhetsprövningen. Med hänsyn till den särpräglade ordning som gäller för rekryteringen av totalförsvarspliktiga finns det anledning att se

över om detta även bör gälla i fråga om de totalförsvarspliktiga eller om det är lämpligare med ett delat ansvar mellan Totalförsvarets plikt- och prövningsverk och den myndighet hos vilken värnplikten eller civilplikten ska genomföras. Vilken lösning som är lämpligast kan skilja sig åt om det gäller värnplikt eller civilplikt samt i vilken verksamhet civilplikten ska fullgöras. För att åstadkomma ett flexibelt system bör det övervägas om regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer bör kunna meddela föreskrifter om ansvarsfördelningen.

En utgångspunkt för arbetet bör vara att ingen ändring ska göras i fråga om vem som bör besluta om att en anställning eller annat deltagande ska vara placerad i säkerhetsklass. Om ansvaret ska vara delat förutsätter det viss informationsöverföring mellan aktörerna. Det är av vikt att sådan överföring kan genomföras på ett säkert sätt och begränsas till de uppgifter som är nödvändiga för den andra aktören att känna till för den fortsatta säkerhetsprövningen. Totalförsvarets plikt- och prövningsverk gör en kontroll i misstanke och brottsregistret enligt 15 § förordningen (1999:1134) om belastningsregister respektive 4 § 16 förordningen (1999:1135) om misstankeregister i fråga om de totalförsvarspliktiga som uppfyller kraven för inskrivning. Först efter denna kontroll beslutar myndigheten i fråga om inskrivning. Denna kontroll avser delvis samma uppgifter som registerkontrollen enligt säkerhetsskyddslagen. Det bör därför analyseras om det är nödvändigt att göra en sådan kontroll när registerkontroll ändå ska utföras.

Mot denna bakgrund ska utredaren se över regleringen om säkerhetsprövning enligt säkerhetsskyddslagen av sådana totalförsvarspliktiga som ska tjänstgöra i säkerhetskänslig verksamhet med stöd av lagen om totalförsvarsplikt. Syftet är dels att analysera och klargöra vilken eller vilka myndigheter som bör genomföra och ansvara för säkerhetsprövningen av totalförsvarspliktiga, dels att säkerställa att säkerhetsprövningen kan genomföras på ett ändamålsenligt och effektivt sätt.

Utredaren ska därför

- ta ställning till vilken myndighet som bör ansvara för och genomföra säkerhetsprövningen av totalförsvarspliktiga eller om ansvaret i stället bör fördelas mellan Totalförsvarets plikt- och prövningsverk och den myndighet som i det enskilda fallet ansvarar för att värnplikten eller civilplikten fullgörs,

- belysa behovet av informationsöverföring mellan ansvariga aktörer, om ansvaret för säkerhetsprövningen bör vara delat, och bedöma de rättsliga förutsättningarna för sådant informationsutbyte,
- analysera om totalförvarspliktiga behöver kontrolleras i misstanke- och brottsregistret enligt 15 § förordningen om belastningsregister respektive 4 § 16 förordningen om misstankeregister, och
- föreslå de författningsändringar som utredaren finner motiverade.

Genomförandet av den uppföljande säkerhetsprövningen

Det säkerhetspolitiska läget har försämrats i Sveriges närområde och i Europa. Ett väpnat angrepp mot Sverige kan inte uteslutas. Försvarsmaktens förmåga att krigsorganisera myndigheten vid höjd beredskap är avgörande för det militära försvarets förmåga att försvara Sverige mot väpnat angrepp. Totalförvarspliktiga utgör en viktig del av krigsorganisationen och det är därför av avgörande betydelse att de kan tjänstgöra med kort varsel. En förutsättning för detta är att de totalförvarspliktiga som deltar i säkerhetskänslig verksamhet har säkerhetsprövats. Enligt säkerhetsskyddslagen ska säkerhetsprövningen följas upp under den tid som deltagandet i den säkerhetskänsliga verksamheten pågår. Säkerhetsprövning innebär ett intrång i den personliga integriteten och för totalförvarspliktiga kan säkerhetsprövningen behöva pågå under en lång period och omfattningen av deltagandet i den säkerhetskänsliga verksamheten kan variera. Det finns därför ett behov av att närmare analysera hur den uppföljande säkerhetsprövningen av totalförvarspliktiga bör genomföras. Skyddet av den säkerhetskänsliga verksamheten och totalförsvarets behov av snabb tillgång till personal liksom enskildas rätt till skydd av den personliga integriteten ska beaktas i det arbetet.

Utredaren ska därför

- analysera om den uppföljande säkerhetsprövningen av totalförvarspliktiga kan genomföras på ett ändamålsenligt och effektivt sätt utifrån nuvarande bestämmelser i säkerhetsskyddslagen, och
- föreslå de författningsändringar som utredaren finner motiverade.

Bör totalförsvarspliktiga undantas från kravet på samtycke?

För att registerkontroll och särskild personutredning ska få göras krävs för närvarande ett samtycke från den totalförsvarspliktige. Ett uteblivet samtycke innebär att den totalförsvarspliktige inte kan kallas till tjänstgöring med värnplikt om befattningen är placerad i säkerhetsklass. Detta innebär att en totalförsvarspliktig som inte samtycker till registerkontroll och i förekommande fall särskild personutredning kan undkomma sin skyldighet att tjänstgöra enligt lagen om totalförsvarsplikt. Så kan vara fallet även i fråga om tjänstgöring som fullgörs som civilplikt, om denna plikt återaktiveras, samt tjänstgöring som fullgörs som allmän tjänsteplikt, om tjänstgöringen avser ett deltagande som är placerat i säkerhetsklass.

Frågan behandlades i förarbetena till 1996 års säkerhetsskyddslag (prop. 1995/96:129 s. 54–55). Försvarsmakten anförde då i sitt remissvar att samtycke inte borde krävas när det gäller totalförsvarsplikt eller annan verksamhet i vilken deltagande åläggs i lag. Regeringen gjorde en annan bedömning och anförde följande.

Det skulle i och för sig kunna ligga en motsättning i att kräva samtycke även för en verksamhet i vilken den enskilde har en författningsenlig skyldighet att delta. Det är dock inte troligt att någon skulle vägra ge sitt samtycke i förhoppningen att kunna slippa t.ex. en militärtjänstgöring. Ett uteblivet samtycke i en sådan situation föranleder sannolikt endast en omplacering till en mindre säkerhetskänslig befattning. Ett krav på samtycke har så stort principiellt värde att de nuvarande dispensmöjligheterna för dessa fall inte bör behållas.

Det föreslogs därför inte något undantag från samtyckeskravet. Frågan behandlas inte närmare i förarbetena till den nuvarande säkerhetsskyddslagen (jfr prop. 2017/18:89 och SOU 2015:25). En väsentlig skillnad i förhållande till införandet av 1996 års säkerhetsskyddslag är att Försvarsmakten har beslutat att, som huvudregel, placera befattningar för värnplikt i säkerhetsklass. Möjligheten att placera totalförsvarspliktiga som inte samtycker till registerkontroll på en mindre säkerhetskänslig befattning finns alltså inte i nuläget. En annan skillnad är att kriterierna för när en anställning eller annat deltagande ska placeras i säkerhetsklass är annorlunda i den nuvarande säkerhetsskyddslagen. Placeringen i säkerhetsklass enligt 1996 års säkerhetsskyddslag är som nämns ovan helt beroende av om den anställde eller den som deltar i verksamheten får del av sekretessbelagda uppgifter som är av betydelse för rikets säkerhet. Placeringen i säkerhetsklass

utgår från uppgifternas skyddsvärde och i vilken omfattning personen i fråga kan få del av uppgifterna. Därutöver har det i den nuvarande säkerhetsskyddslagen införts en ny grund för placering i säkerhetsklass. Enligt lagen ska även den grad av skada vägas in som en person har möjlighet att orsaka till följd av sitt deltagande i en säkerhetskänslig verksamhet. Detta kan givetvis få till följd att fler befattningar placeras i säkerhetsklass.

Mot bakgrund av de ändrade förutsättningarna i fråga om säkerhetsprövning finns det anledning att på nytt se över frågan om totalförsvarspliktiga som ska tjänstgöra enligt lagen om totalförsvarsplikt bör undantas från kravet på samtycke för att göra registerkontroll och särskild personutredning enligt säkerhetsskyddslagen. Såväl lagen om totalförsvarsplikt som säkerhetsskyddslagen syftar till att värna om Sveriges säkerhet, bl.a. genom att skydda Sveriges försvarsförmåga, politiska oberoende och territoriella suveränitet. I detta fyller totalförsvaret en ytterst viktig roll. Personalförsörjningen till totalförsvaret måste fungera ändamålsenligt. Det måste därför säkerställas att säkerhetsskyddslagstiftningen inte bidrar till att urholka de skyldigheter som följer av lagen om totalförsvarsplikt.

Utredaren ska därför

- analysera om det nuvarande kravet på samtycke till registerkontroll och särskild personutredning enligt säkerhetsskyddslagen är förenligt med de skyldigheter som följer av lagen om totalförsvarsplikt,
- bedöma om det bör vara möjligt att göra undantag från kravet på samtycke för totalförsvarspliktiga som ska tjänstgöra enligt lagen om totalförsvarsplikt och i bedömningen särskilt väga in behovet av skydd för den personliga integriteten, och
- föreslå de författningsändringar som utredaren finner motiverade.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska analysera och redovisa konsekvenser av förslagen. Om förslagen kan förväntas leda till kostnadsökningar för det allmänna ska utredaren föreslå hur de ska finansieras. Utredaren ska särskilt redovisa vilka konsekvenser lämnade förslag på författningsändringar får för skyddet av den personliga integriteten.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska hämta in synpunkter och upplysningar från Försvarsmakten, Totalförsvarets plikt- och prövningsverk, Säkerhetspolisen och andra myndigheter, organisationer och enskilda som kan vara berörda av de aktuella frågorna.

Uppdraget ska redovisas senast den 16 augusti 2021.

(Försvarsdepartementet)

Kommittédirektiv 2021:59

Tilläggsdirektiv till utredningen Säkerhetsprövning av totalförsvarspliktiga (Fö 2021:01)

Beslut vid regeringssammanträde den 5 augusti 2021

Förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 11 februari 2021 kommittédirektiv om säkerhetsprövning av totalförsvarspliktiga (dir. 2021:9). Enligt utredningens direktiv skulle uppdraget redovisas senast den 16 augusti 2021.

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 18 oktober 2021.

(Försvarsdepartementet)

Statens offentliga utredningar 2021

Kronologisk förteckning

1. Säker och kostnadseffektiv it-drift – rättsliga förutsättningar för utkontraktering. I.
2. Krav på kunskaper i svenska och samhällskunskap för svenskt medborgarskap. Ju.
3. Skolbibliotek för bildning och utbildning. U.
4. Informationsöverföring inom vård och omsorg. S.
5. Ett förbättrat system för arbetskraftsinvandring. Ju.
6. God och nära vård. Rätt stöd till psykisk hälsa. S.
7. Förstärkt skydd för väljarna vid röstmottagningen. Ju.
8. När behovet får styra – ett tandvårdssystem för en mer jämlik tandhälsa. Vol. 1 & Vol. 2, bilagor + Sammanfattning (häfte). S.
9. Vem kan man lita på? Enkel och ändamålsenlig användning av betrodda tjänster i den offentliga förvaltningen. I.
10. Radiologiska skador – skadestånd, säkerheter, skadereglering. M.
11. Bättre möjligheter för elever att nå kunskapskraven – aktivt stöd- och elevhälsoarbete samt stärkt utbildning för elever med intellektuell funktionsnedsättning. U.
12. Andra chans för krisande företag – En ny lag om företagsrekonstruktion. Ju.
13. En teknikneutral grundlagsbestämmelse för regeringsbeslut. Ju.
14. Boende på (o)lika villkor – merkostnader i bostad med särskild service för vuxna enligt LSS. S.
15. Föreningsfrihet och terroristorganisationer. Ju.
16. En väl fungerande ordning för val och beslutsfattande i kommuner och regioner. Fi.
17. Ett moderniserat konsumentskydd. Fi.
18. Bolags rörlighet över gränserna. Volym 1 & 2. Ju.
19. En stärkt försörjningsberedskap för hälso- och sjukvården. Del 1 och 2. S.
20. Ecris-TCN – ett mer effektivt utbyte av brottmålsdomar mot tredjelandsmedborgare. Ju.
21. En klimatanpassad miljöbalk för samtiden och framtiden. M.
22. Hårdare regler för nya nikotinprodukter. S.
23. Stärkt planering för en hållbar utveckling. Fi.
24. Äga avfall – en del av den cirkulära ekonomin. M.
25. Struktur för ökad motståndskraft. Ju.
26. Använd det som fungerar. M.
27. Ett förbud mot rasistiska organisationer. Ju.
28. Immunitet för utställningsföremål. Ku.
29. Ökade möjligheter att förhindra illegal handel via post. I.
30. Kampen om tiden – mer tid till lärande. U.
31. Kontroller på väg. I.
32. Papper, poddar och ... Pliktmateriallagstiftning för ett tryggt källmaterial. U.
33. En tioårig grundskola. Införandet av en ny årskurs 1 i grundskolan, grundsärskolan, specialsolan och sameskolan. U.
34. Börja med barnen! En sammanhållen god och nära vård för barn och unga. S.
35. En stärkt rättsprocess och en ökad lagföring. Ju.

36. Gode män och förvaltare – en översyn. Ju.
37. Stärkt rätt till personlig assistans. Ökad rättssäkerhet för barn, fler grundläggande behov och tryggare sjukvårdande insatser. S.
38. En ny lag om ordningsvakter m.m. Ju.
39. Ombuds tillgång till vård- och omsorgsuppgifter och förenklad behörighetskontroll inom vården. S.
40. Mervärdesskatt vid inhyrd personal för vård och social omsorg. Fi.
41. VAB för vårdåtgärder i skolan. S.
42. Stärkta åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Fi.
43. Ett förstärkt skydd mot sexuella kränkningar. Ju.
44. Tillgänglighetsdirektivet. S.
45. En EU-anpassad djurläkemedelslagstiftning. Del 1 och 2. N.
46. Snabbare lagföring – ett snabbförfarande i brottmål. Ju.
47. Ett nytt regelverk för bygglov. Del 1 och 2. Fi.
48. I en värld som ställer om. Sverige utan fossila drivmedel 2040. M.
49. Kommuner mot brott. Ju.
50. Fri hyressättning vid nyproduktion. Ju.
51. Skydd av arter – vårt gemensamma ansvar. Vol. 1 och 2. M.
52. Vilja välja vård och omsorg. En hållbar kompetensförsörjning inom vård och omsorg om äldre. S.
53. En rättssäker vindkraftsprövning. M.
54. Ändrade regler i medborgarskapslagen. Ju.
55. Mikroföretagarkonto – schabloniserad inkomstbeskattning för de minsta företagen. Fi.
56. Nya regler om utländska föräldraskap och adoption i vissa fall. Ju.
57. Om folkbokföring, samordningsnummer och identitetsnummer. Fi.
58. Läge och kvalitet i hyressättningen. Ju.
59. Vägen till tillgänglighet – långsiktig, strategisk och i samverkan. S.
60. Förenklingar för mikroföretag och modernisering av bokföringslagen. N.
61. Utvisning på grund av brott – ett skärpt regelverk. Ju.
62. Användning av e-legitimation i tjänsten i den offentliga förvaltningen. I.
63. Sveriges säkerhet – behov av starkare skydd för nätverks- och informationssystem. Fö.
64. Ersättning till brottsoffer. Ju.
65. Stärkt fokus på framtidens forskningsinfrastruktur. U.
66. Rätt mottagare. Demokrativillkor och integritet. Ku.
67. Vägen mot fossiloberoende jordbruk. N.
68. Skärpta straff för brott i kriminella nätverk. Ju.
69. En sjukförsäkring med prevention, rehabilitering och trygghet. Volym 1 och 2. S.
70. Läromedelsutredningen – böckernas betydelse och elevernas tillgång till kunskap. U.
71. Riksintressen i hälso- och sjukvården – stärkt statlig styrning för hållbar vårdinfrastruktur. S.
72. Högskoleprovets organisation och styrning. U.
73. Regler för statliga elvägar. I.
74. Ett modernt belöningssystem, de allmänna flaggdagarna och redovisningen av anslaget till hovet. Ju.
75. En god kommunal hushållning. + Digital bilagedel för bilaga 3–6. Fi.
76. EU:s förordning om terrorisminnehåll på internet – frågan om behörig myndighet. Ju.
77. Från kris till kraft. Återstart för kulturen. Ku.
78. Börja med barnen! Följ upp hälsa och dela information för en god och nära vård. S.
79. En uppföljning av skriftlighetskravet vid telefonförsäljning. Fi.

80. Reglering av privata sjukvårdsförsäkringar – ökad kunskap och kontroll. S
81. En säker tillgång till dricksvatten av god kvalitet. N.
82. Säkerhetsprövning av totalförsvarspliktiga. Fö.

Statens offentliga utredningar 2021

Systematisk förteckning

Finansdepartementet

- En väl fungerande ordning för val och beslutsfattande i kommuner och regioner. [16]
- Ett moderniserat konsumentskydd. [17]
- Stärkt planering för en hållbar utveckling. [23]
- Mervärdesskatt vid inhyrd personal för vård och social omsorg. [40]
- Stärkta åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. [42]
- Ett nytt regelverk för bygglov. Del 1 och 2. [47]
- Mikroföretagarkonto
– schabloniserad inkomstbeskattning för de minsta företagen. [55]
- Om folkbokföring, samordningsnummer och identitetsnummer. [57]
- En god kommunal hushållning.
+ Digital bilagedel för bilaga 3–6. [75]
- En uppföljning av skriftlighetskravet vid telefonförsäljning. [79]

Försvarsdepartementet

- Sveriges säkerhet
– behov av starkare skydd för nätverks- och informationssystem. [63]
- Säkerhetsprövning
av totalförsvarspliktiga. [82]

Infrastrukturdepartementet

- Säker och kostnadseffektiv it-drift
rättsliga förutsättningar för utkontraktering. [1]
- Vem kan man lita på? Enkel och ändamålsenlig användning av betrodda tjänster i den offentliga förvaltningen. [9]
- Ökade möjligheter att förhindra illegal handel via post. [29]
- Kontroller på väg. [31]

- Användning av e-legitimation i tjänsten i den offentliga förvaltningen. [62]
- Regler för statliga elvägar. [73]

Justitiedepartementet

- Krav på kunskaper i svenska och samhällskunskap för svenskt medborgarskap. [2]
- Ett förbättrat system för arbetskraftsinvandring. [5]
- Förstärkt skydd för väljarna vid röstmottagningen. [7]
- Andra chans för krisande företag
– En ny lag om företagsrekonstruktion. [12]
- En teknikneutral grundlagsbestämmelse för regeringsbeslut. [13]
- Föreningsfrihet och terroristorganisationer. [15]
- Bolags rörlighet över gränserna.
Volym 1 & 2. [18]
- Ecris-TCN – ett mer effektivt utbyte av brottmålsdomar mot tredjelandsmedborgare. [20]
- Struktur för ökad motståndskraft. [25]
- Ett förbud mot rasistiska organisationer. [27]
- En stärkt rättsprocess och en ökad lagföring. [35]
- Gode män och förvaltare – en översyn. [36]
- En ny lag om ordningsvakter m.m. [38]
- Ett förstärkt skydd mot sexuella kränkningar. [43]
- Snabbare lagföring
– ett snabbförfarande i brottmål. [46]
- Kommuner mot brott. [49]
- Fri hyressättning vid nyproduktion. [50]
- Ändrade regler i medborgarskapslagen. [54]

Nya regler om utländska föräldraskap och adoption i vissa fall. [56]
Läge och kvalitet i hyressättningen. [58]
Utvisning på grund av brott – ett skärpt regelverk. [61]
Ersättning till brottsoffer. [64]
Skärpta straff för brott i kriminella nätverk. [68]
Ett modernt belöningsssystem, de allmänna flaggdagarna och redovisningen av anslaget till hovet. [74]
EU:s förordning om terrorisminnehåll på internet – frågan om behörig myndighet. [76]

Kulturdepartementet

Immunitet för utställningsföremål. [28]
Rätt mottagare. Demokrativillkor och integritet. [66]
Från kris till kraft. Återstart för kulturen. [77]

Miljödepartementet

Radiologiska skador – skadestånd, säkerheter, skadereglering. [10]
En klimatanpassad miljöbalk för samtiden och framtiden. [21]
Äga avfall
– en del av den cirkulära ekonomin. [24]
Använd det som fungerar. [26]
I en värld som ställer om.
Sverige utan fossila drivmedel 2040. [48]
Skydd av arter – vårt gemensamma ansvar. Vol. 1 och 2. [51]
En rättssäker vindkraftsprövning. [53]

Näringsdepartementet

En EU-anpassad djurläkemedelslagstiftning. Del 1 och 2. [45]
Förenklingar för mikroföretag och modernisering av bokföringslagen. [60]
Vägen mot fossiloberoende jordbruk. [67]
En säker tillgång till dricksvatten av god kvalitet. [81]

Socialdepartementet

Informationsöverföring inom vård och omsorg. [4]
God och nära vård. Rätt stöd till psykisk hälsa. [6]
När behovet får styra
– ett tandvårdssystem för en mer jämlik tandhälsa. Vol. 1 & Vol. 2, bilagor + Sammanfattning (häfte). [8]
Boende på (o)lika villkor – merkostnader i bostad med särskild service för vuxna enligt LSS. [14]
En stärkt försörjningsberedskap för hälso- och sjukvården. Del 1 och 2. [19]
Hårdare regler för nya nikotinprodukter. [22]
Börja med barnen! En sammanhållen god och nära vård för barn och unga. [34]
Stärkt rätt till personlig assistans.
Ökad rättssäkerhet för barn, fler grundläggande behov och tryggare sjukvårdande insatser. [37]
Ombuds tillgång till vård- och omsorgsuppgifter och förenklad behörighetskontroll inom vården. [39]
VAB för vårdåtgärder i skolan. [41]
Tillgänglighetsdirektivet. [44]
Vilja välja vård och omsorg.
En hållbar kompetensförsörjning inom vård och omsorg om äldre. [52]
Vägen till ökad tillgänglighet – långsiktig, strategisk och i samverkan. [59]
En sjukförsäkring med prevention, rehabilitering och trygghet.
Volym 1 och 2. [69]
Riksintressen i hälso- och sjukvården
– stärkt statlig styrning för hållbar vårdinfrastruktur. [71]
Börja med barnen!
Följa upp hälsa och dela information för en god och nära vård. [78]
Reglering av privata sjukvårdsförsäkringar
– ökad kunskap och kontroll. [80]

Utbildningsdepartementet

Skolbibliotek för bildning och utbildning.

[3]

Bättre möjligheter för elever att nå kunskapskraven – aktivt stöd- och elevhälsoarbete samt stärkt utbildning för elever med intellektuell funktionsnedsättning. [11]

Kampen om tiden

– mer tid till lärande. [30]

Papper, poddar och ...

Pliktmateriallagstiftning för ett tryggt källmaterial. [32]

En tioårig grundskola. Införandet av en ny årskurs 1 i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan och sameskolan. [33]

Stärkt fokus på framtidens forskningsinfrastruktur. [65]

Läromedelsutredningen

– böckernas betydelse och elevernas tillgång till kunskap. [70]

Högskoleprovets organisation och styrning. [72]



Regeringskansliet

103 33 Stockholm Våxel 08-405 10 00 www.regeringen.se

ISBN 978-91-525-0232-7 ISSN 0375-250X

Omslag: Elanders Sverige AB
Bild: peterhowell
Bildbearbetning: Agneia S Öberg