



Kommittédirektiv

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.

Totalförvarsplikt

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 totalförvarsplikt finns i lagen (1994:1809) om totalförvarsplikt. Lagens syfte är att trygga hela totalförsvarets behov av personal. I lagen understryks att totalförsvaret är en angelägenhet för hela befolkningen. Totalförvarspliktiga 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 totalförvarspliktig en skyldighet att medverka vid föreskriven utredning om sina personliga förhållanden, tjänstgöra inom totalförsvaret i den omfattning som hans eller hennes kroppskrafter och hälsotillstånd tillåter och iaktta de föreskrifter som i övrigt meddelas i lagen om totalförvarsplikt.

Den totalförvarspliktiges 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 totalförvarspliktige 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 totalförvarspliktiga bara skyldiga att fullgöra i samband med höjd beredskap. En totalförvarspliktig 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 totalförvarspliktiga som krigsplacerats i ett krigsförband efter att ha fullgjort grundutbildning med värnplikt eller annan motsvarande militär utbildning eller tjänstgöring i Försvarmakten. Försvarmakten 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 totalförvarspliktiga 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 statskick. 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 misstanke- register samt personuppgifter som behandlas med stöd av lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens 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 Försvarmakten. I enlighet med säkerhetsskyddsförordningen beslutar Försvarmakten om placering i säkerhetsklass 2 och 3 i fråga om anställning eller annat deltagande i säkerhetskänslig verksamhet i den egna verksamheten. Försvarmakten 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 säkerhetsprövas innan de kan delta i Försvarmaktens 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 Försvarmakten 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, Försvarmakten

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 totalförsvarspliktiga 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. Försvarmaktens förmåga att krigsorganisera myndigheten vid höjd beredskap är avgörande för det militära försvarets förmåga att försvara Sverige mot väpnat angrepp. Totalförsvarspliktiga 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 totalförsvarspliktiga 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 totalförsvarspliktiga 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 totalförsvarspliktiga 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 totalförsvarspliktiga 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 Försvarmakten, Totalförsvarets plikt- och provningsverk, Säkerhetspolisen och andra myndigheter, organisationer och enskilda som kan vara berörda av de aktuella frågorna.

Uppdraget ska redovisas senast den 16 augusti 2021.

(Försvarsdepartementet)