



EKONOMI-
HÖGSKOLAN

Säkerhetsklassade anställningar och integritetsskydd - en svår kombination?

En kvalitativ studie om skyddet för arbetstagares
integritet vid säkerhetsprövningar

Alice Ahlstrand

INSTITUTIONEN FÖR HANDELSRÄTT

Masteruppsats - Arbetsrätt

15 högskolepoäng

HARN30

VT 2024

Abstract

Following the increase that has led to the greatest security threat to Europe and Sweden since the end of World War II, all companies in Sweden are expected to review their business and conduct security analyses, to assess their organisation's risk of having security breaches. As part of this, security vetting is conducted to determine if an employee might pose a security risk to the organisation in a classified position by evaluating their loyalty, reliability, and potential vulnerabilities. This requires an extensive investigation of the employee's personal circumstances, which poses a risk of infringing on the employee's privacy.

The purpose is to evaluate the protection of employee's integrity in consideration of the framework of EU law, the Security Protection Act, and labour law for security vettings of employees. The aim is also to analyse how the protection for integrity differs between various types of positions, including security-classified positions. A descriptive legal-dogmatic method is used to investigate the current legal situation and compare existing Swedish law and EU law. This is complemented by a critical legal-dogmatic method to problematize and critique the current legal protection for employees' privacy protection.

The analysis highlights that employees cannot protect themselves from privacy infringements during security vetting and must instead refer to the guidelines provided for different classified positions. For positions with higher security classification the risk to national security is often severe, hence the individual employee should be aware that these positions require thorough security vetting. The challenge becomes apparent for positions that require security class 3 vetting, or that are not security classified. Clearer definitions may be needed for these roles to strengthen employee protection, as the number of classified roles is likely to increase following the heightened threat to Sweden and Europe.

Keywords: Right to privacy, privacy protection, Protective Security Act, security vetting, protective security measure, classified information, security classification, personnel security.

Sammanfattning

Samtliga företag i Sverige bör se över sin verksamhet och göra en säkerhetsanalys för att bedöma om de är av betydelse för Sveriges säkerhet. I dagsläget befinner sig Europa och Sverige i det allvarligaste säkerhetspolitiska läget sedan andra världskrigets slut. Säkerhetsprövningen syftar till att bedöma om en arbetstagare kan utgöra en säkerhetsrisk för verksamheten vid en säkerhetsklassad befattning, genom att bedöma arbetstagarens lojalitet, pålitlighet och eventuella sårbarheter. Undersökningen kräver en omfattande utredning av arbetsgivarens personliga omständigheter, och det finns därmed en risk att arbetsgivaren i bedömningen kränker arbetstagarens integritet.

Syftet är därför att undersöka vilket skydd arbetstagare har för sin personliga integritet inom ramen för EU-rätten, säkerhetsskyddslagen och arbetsrätten vid säkerhetsprövningar för anställningar som hanterar säkerhetskänslig information. Vidare är syftet att utreda vad för integritetsskydd arbetstagaren har för olika typer av säkerhetsklassade befattningar. En kartläggande rättsdogmatisk metod används för att utreda det gällande rättsläget och jämföra rådande svensk rätt och EU-rätt. Detta kompletteras med en kritisk rättsdogmatisk metod för att problematisera det nuvarande rättsläget för lagskyddet för arbetstagares personliga integritet.

Analysen beskriver att arbetstagaren inte har möjlighet att skydda sig från integritetsintrång i samband med säkerhetsprövningar, utan behöver istället förhålla sig till de riktlinjer som ges för olika säkerhetsklassade befattningar. För arbetstagare med högre säkerhetsklass är risken för den nationella säkerheten så allvarlig att den enskilde anställda bör vara medveten om att dessa befattningar kräver en mer omfattande säkerhetsprövning, och därför kan innebära ett djupare integritetsintrång. Utmaningen uppstår däremot för de befattningar med säkerhetsklass 3 eller som inte är säkerhetsklassade. Tydligare definitioner kan behövas för att stärka arbetstagarens skydd, då mängden säkerhetsklassade roller kan antas öka på grund av den ökade hotbilden mot Sverige och Europa.

Nyckelord: integritetsskydd, säkerhetsskydd, Säkerhetsskyddslagen, säkerhetsprövning, säkerhetsskyddsklass, personalsäkerhet, integritet

Innehåll

1. Inledning.....	4
1.1 Bakgrund.....	4
1.2 Syfte och frågeställningar.....	5
1.3 Avgränsningar.....	6
1.4 Metod och material.....	6
1.5 Disposition.....	8
2. Integritet i de grundläggande rättigheterna i europakonventionen och regeringsformen	9
2.1 Inledning.....	9
2.2 Integritetsskydd i Europakonventionen.....	10
2.3 Integritetsskydd i regeringsformen.....	14
2.4 Sammanfattande analys.....	15
3. Arbetsrättsliga befogenheter och skyldigheter.....	16
3.1 Inledning.....	16
3.2 God sed på arbetsmarknaden.....	16
3.3 Den fria antagningsrätten och anställdas upplysningsplikt.....	17
3.4 Lojalitetsplikt och arbetsledningsrätten.....	19
3.5 Sammanfattande analys.....	20
4. Personalsäkerhet i säkerhetsskyddslagen.....	21
4.1 Det tidigare och nuvarande säkerhetsskyddet i Sverige.....	21
4.2 Säkerhetsskydd för säkerhetsklassad verksamhet.....	24
4.3 Säkerhetsprövningar för tre nivåer av säkerhetsklasser.....	25
4.4 Tillsyn av säkerhetsskyddet.....	33
4.5 Sammanfattande analys.....	35
5. Analys.....	37
5.1 Arbetstagares skydd för personliga integritet.....	37
5.2 Skillnader i skyddet för arbetstagaren mellan olika typer av säkerhetsklassade befattningar.....	39
6. Slutsats.....	41

Förkortningar

AD	Arbetsdomstolen
Bet.	riksdagsbetänkande
dir.	kommittédirektiv
dnr	diarienummer
Ds	Departementsserien
EKMR	Europeiska konventionen om mänskliga rättigheter
Ju	Justitiedepartementet
Must	Militära underrättelse- och säkerhetstjänsten
NATO	North Atlantic Treaty Organisation
NJA	Nytt juridiskt arkiv
PMFS	Polismyndighetens författningssamling
Prop.	proposition
RF	regeringsformen
SFS	svensk författningssamling
SIN	Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden
SskL	säkerhetsskyddslagen
SvJT	Svensk Juristtidning
SOU	Statens offentliga utredning
SÄPO	Säkerhetspolisen

1. Inledning

1.1 Bakgrund

Efter många årtionden har hotbilden mot Sverige ökat och behovet av säkerhetsskydd för privat och offentlig verksamhet har aktualiserats på nytt. Anledningen till den ökade hotbilden är att Europa och Sverige är i det allvarligaste säkerhetspolitiska läget sedan andra världskrigets slut.¹ Riskerna för svenska rikets säkerhet har ökat till följd av flera händelser, exempelvis agerande av främmande makter som Ryssland, Kina och Iran allt mer offensivt mot Sverige för att främja sina intressen.² Angrepp från andra staters underrättelseverksamhet sker dagligen i syfte att få tillgång till skyddsvärd information och påverka beslutsfattande och handlingsutrymme. Flera metoder används för att avsiktligt störa Sveriges funktionalitet eller påverka opinioner, beslutsfattare och demokratiska processer.³

Det ökade hotet kommer inte enbart från yttre främmande makt, utan det finns även en ökad inre hotbild inom Sverige. Det säkerhetspolitiska läget påverkas även av de inre hot som får konsekvenser för vårt demokratiska statsskick, exempelvis vid infiltration av polismyndigheten och läckor av känslig information till obehöriga parter.⁴ Hoten mot Sverige är mångsidiga och är riktade mot Sveriges försvarsmakt, det statliga totalförsvaret och samhällsviktiga funktioner i både offentlig och privat verksamhet. Genom att känna till svagheter inom myndigheter och infrastruktur kan främmande makter utnyttja deras position, för att försvaga Sverige och för att påverka sina egna intressen, eller få fördelar vid en potentiell framtida konflikt.

Försvarsmakten agerar kontinuerligt förebyggande för att förhindra intrång i deras organisation, men även offentlig och privat verksamhet som bedriver säkerhetskänslig verksamhet behöver införa åtgärder för att skydda sig. Säkerhetsskyddslagstiftningen ställer krav på att samhällsviktiga verksamheter i Sverige har ett tillräckligt säkerhetsskydd.⁵ För de verksamheter som anses ha en hotbild ska en säkerhetsskyddsanalys genomföras. Med hotbild, menas att organisationer, vars verksamhet eller informationshantering, riskerar att utsättas för spionage, sabotage, eller terrorattentat som kan orsaka allvarliga konsekvenser för Sveriges säkerhet. Detta rör verksamheter som arbetar med till exempel energisystem, telekommunikation eller transport.⁶

¹ Militära underrättelse- och säkerhetstjänsten: Must årsöversikt 2023

² Militära underrättelse- och säkerhetstjänsten: Must årsöversikt 2023

³ Prop. 2020/21:30 Totalförsvaret 2021-2025, s.67-70.

⁴ Se exempelvis AD 2022:3

⁵ Säkerhetspolisen, Om säkerhetsskydd, Säkerhetspolisen, DOI: <https://www.sakerhetspolisen.se/sakerhetsskydd/om-sakerhetsskydd.html> [Hämtad 15 maj 2024].

⁶ Säkerhetspolisen, Om säkerhetsskydd, Säkerhetspolisen, [Hämtad 15 maj 2024].

För dessa företag är det en särskilt hög risk att enskilda anställda får tillgång till stor mängd känslig information genom deras arbetsuppgifter. Företag som arbetar med säkerhetskänslig information är därför tvingade att utföra säkerhetsprövningar av medarbetare, vilket är en av de åtgärder som förhindrar informationsspridning. Säkerhetsprövningar utförs för att försäkra sig om att nya och existerande medarbetare inte utgör en hotbild för Sveriges säkerhet, och att kontinuerligt utvärdera risken för infiltration och spridning av information från anställda.

Som en följd av det försämrade säkerhetspolitiska läget, kommer därför fler säkerhetsprövningar behöva utföras av arbetsgivare i Sverige. Vid undersökning av den anställdes privatliv, ger dock säkerhetsprövningen arbetsgivaren befogenheter till att vidta åtgärder som i normalfallet skulle utgöra en otillåten integritetskränkning av den enskilde anställda. För att motivera intrånget, kräver lagen att intrånget mot den enskildes integritet balanseras i förhållande till hotbilden mot Sveriges nationella säkerhet.

Med anledning av den sekretess som följer av momenten i utredningen saknas det däremot i dagsläget en tydlig och uttalad gräns för att den typ av personintrång i relation till säkerhetsrisken som kan accepteras. Eftersom fler och fler befattningar kommer att säkerhetsklassas framöver är det intressant att belysa vilket skydd arbetstagare har för sin personliga integritet i EU-rätten, säkerhetsskyddslagen och arbetsrätten i samband med säkerhetsprövningar för anställningar som hanterar säkerhetskänslig information.

1.2 Syfte och frågeställningar

Syftet är att undersöka vilket skydd arbetstagare har för sin personliga integritet inom ramen för EU-rätten, säkerhetsskyddslagen och arbetsrätten vid säkerhetsprövningar för anställningar som hanterar säkerhetskänslig information. Vidare är syftet att analysera hur skyddet för arbetstagaren skiljer sig mellan olika typer av befattningar, inklusive säkerhetsklassade befattningar i klass 1, 2 och 3, samt icke säkerhetsklassade befattningar. Analysen kommer att belysa de rättsliga och praktiska skillnaderna i integritetsskydd beroende på säkerhetsklassificering och de specifika krav som ställs på anställda inom olika säkerhetsnivåer. Det kommer att besvaras genom att analysera den gällande rätten för integritetsskydd och säkerhetsklassade anställningar utifrån lagtext, förarbeten, praxis och doktrin.

Syftet kommer besvaras genom följande två frågeställningar

- Vilket skydd har arbetstagare för sin personliga integritet i EU-rätten, säkerhetsskyddslagen och arbetsrätten vid säkerhetsprövningar för anställningar som hanterar säkerhetskänslig information?
- Hur skiljer sig skyddet för arbetstagaren mellan olika typer av säkerhetsklassade befattningar, för befattningar som är ej säkerhetsklassade, och befattningar i säkerhetsklass 1, 2 och 3?

1.3 Avgränsningar

Skyddet för integritetsintrång undersöks enbart när det sker i relation till intresset för Sveriges nationella säkerhet eller med motivering av proportionalitetsbedömningen i Europakonventionen. Andra motiveringar för att begå personintrång har inte berörts. Likaså utreds syftet utifrån intrång i den personliga integriteten, då andra faktorer som informationssäkerhet och fysisk säkerhet redan beaktats då de är åtgärder som förutsätts av ett godkänt deltagande i säkerhetsprövningen.

Olika typer av integritetsintrång kommer inte att undersökas, då huvudfrågeställningar implicit antar att dessa sker vid en säkerhetsprövning.

Uppsatsen berör inte själva hanteringen av personuppgifter i GDPR, då fokus är att utreda arbetstagarens integritetsskydd i samband med säkerhetsprövning. Anledningen är att det är den totala omfattningen av integritetsintrång generellt i relation till den nationella säkerheten som berörs i frågeställningarna. Därmed anses att enskilda former av integritetsintrång, inklusive hanteringen av personuppgifter i GDPR, är utanför uppsatsens fokusområde. Därutöver har inte skyddet för integriteten i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna inkluderats, eftersom det inte har samma rättsliga effekt som Europakonventionen för att kunna besvara syftet.

1.4 Metod

För metoden används Hjertstedts definition av rättsdogmatik, där han definierar det som att rättsdogmatik: “(1) avser att analysera vad som är gällande rätt i ett avseende genom att (2) tolka innehållet i de rättskällor som åtnjuter auktoritet”.⁷ Dessutom särskiljer han mellan kartläggande rättsdogmatik för att beskriva den gällande rätten, kritisk rättsdogmatik som

⁷ Hjertstedt, Mattias. Beskrivningar av rättsdogmatisk metod: *Om innehållet i metodavsnitt vid användning av ett rättsdogmatiskt tillvägagångssätt* i festskrift till Örjan Edström, Juridiska institutionen vid Umeå universitet, Umeå, 2019, s.172–173.

belyser problem med existerande lag, och konstruktiv rättsdogmatik som beskriver vilka lösningar som för de problem som finns. För att utreda det gällande rättsläget, *de lege lata*, i resultatet i kapitel 2, 3 och 4 används därmed en kartläggande rättsdogmatisk metod för att jämföra rådande svensk rätt och EU-rätt.⁸ I analysen i kapitel 5 har dessutom vissa inslag av en kritisk rättsdogmatisk metod använts för att problematisera det nuvarande rättsläget i relation till lagskyddet som finns för arbetstagares personliga integritet i säkerhetsskyddslagen och Europakonventionen.⁹

I metoden ingår även att redogöra för ett antal metodologiska val vilket senare får betydelse för tolkningen av rättsläget. Det gällande rättsläget har sin utgångspunkt i lagstiftningen¹⁰ om säkerhetsskyddslagen, dess tillhörande förordning samt Säkerhetspolisens föreskrifter.¹¹ Säkerhetspolisens har dessutom givits rättslig status att meddela föreskrifter om tillämpningen av säkerhetsskyddslagen.¹² Det utgör i sig möjlighet att utreda integritetsskyddet i regeringsformen, Europakonventionen och allmänna rättsprinciper.

För att bättre förstå lagen från Europakonventionen, har det varit nödvändigt att komplettera lagtext med praxis för att förstå hur lagen har tolkats.¹³ Givet ändamålsenlig verkan, *effet utile*, har urvalet av EU-domstolens avgöranden skett i förhållande till ändamålsenlighet och den EU rättsliga utvecklingen. Eftersom fokus är Sveriges nationella säkerhet har mål valts ut där Sverige står som svarande vid bedömningen av artikel 8 och 13 i Europakonventionen.¹⁴ Tolkningen av de aktuella artiklarna i Europakonventionen har skett med särskild hänsyn till de omständigheter som råder i det enskilda fallet.¹⁵ I kombination med praxis, har doktrin utgjort den primära grunden för att utreda rättsprinciper inom det arbetsrättsliga området. Doktrin har använts för att kartlägga det gällande rättsläget för att bättre förstå appliceringen av både lagtext och dess tolkning i litteraturen.¹⁶

Utifrån svensk rätt har förarbeten använts för att kartlägga och tolka säkerhetsskyddslagens tillämplighet. Huvudsakligen har propositionen 2017/18:89 varit vägledande för tolkningen av

⁸ Papadopoulou & Skarp. *Juridikens nycklar: Introduktion till rättsliga sammanhang, metoder och verktyg*, 2:e upplagan, Norstedts juridik, Stockholm, 2021, s.159.

⁹ Jareborg. 2004, s.1-10.

¹⁰ Jareborg, Nils. *Rättsdogmatik som vetenskap*. SvJT 2004, s.1-10.

¹¹ Säkerhetsskyddslagen (2018:585), Säkerhetsskyddsförordningen (2021:995), Säkerhetspolisens föreskrifter (PMFS 2022:1) om säkerhetsskydd.

¹² 8 kap 6 § Säkerhetsskyddsförordningen

¹³ Hettne et al. EU-rättslig metod: *teori och genomslag i svensk rättstillämpning*, 2., omarb., uppl., Norstedts juridik, Stockholm, 2011, s.49-51.

¹⁴ Hettne et al. 2011, s.49-51.

¹⁵ Hettne et al. 2011, s.173–174.

¹⁶ Papadopoulou och skarp. 2021, s.110.

säkerhetsskyddslagen.¹⁷ Betänkandet till 2018 års säkerhetsskyddslag har underlättat förståelsen för historiken kring säkerhetsprovning och den problematik som lagförändringen syftar till att motverka.¹⁸ Särskilt när det gäller diskussionen av de delarna om hur gällande rätt borde förändras, *de lege ferenda*.¹⁹ Tolkningen har skett med reservation för att uttalanden i betänkandet och propositionen till Säkerhetsskyddslagen kan ge olika perspektiv.²⁰ I de fallen där det funnits skillnader mellan betänkandet och propositionen har motiven i propositionen givits högre betydelse för tolkningen av säkerhetsskyddslagen med anledning av dess högre rättsliga status.²¹

1.5 Disposition

I det kommande avsnittet (kapitel 2) redogörs för integritetsskyddet i Europakonventionen och regeringsformen. I det efterföljande avsnittet (kapitel 3) beskrivs arbetsrättsliga befogenheter och skyldigheter vid icke-säkerhetsklassade roller. Därefter (kapitel 4) kartläggs personalsäkerhet i säkerhetsskyddslagen, placering i säkerhetsklassad anställning, säkerhetsprovning och tillsyn. Den sammanvägda bedömningen (kapitel 5) resulterar i en analys om vilket skydd arbetstagare har för sin personliga integritet i EU-rätten, säkerhetsskyddslagen och arbetsrätten vid säkerhetsprovningar för anställningar som hanterar säkerhetskänslig information. Analysen berör också hur skyddet skiljer sig mellan olika säkerhetsklassade befattningar. Avslutningsvis summeras detta resonemang i en slutsats (Kapitel 6).

¹⁷ Prop. 2017/18:89. Ett modernt och stärkt skydd för Sveriges säkerhet - ny säkerhetsskyddslag.

¹⁸ SOU 2015:25. En ny säkerhetsskyddslag.

¹⁹ Bengtsson, Bertil. *SOU som rättskälla*, SvJT 2011, s.777 - 785.

²⁰ Lehrberg, Bert. *Praktisk juridisk metod*. Tofte upplagan Uppsala: Iusté, 2020, s.147.

²¹ Hellner, Jan, *Rättsteori: En introduktion*, 2:a uppl. Stockholm: Juristförlaget, 1994, s. 83.

2. Integritet i de grundläggande rättigheterna i europakonventionen och regeringsformen

Skyddet till privatlivet kan anses som en grundläggande rättighet som skyddas i en rad rättsakter i Europakonventionen och regeringsformen. Det kommande avsnittet adresserar den enskildes integritet enligt de grundläggande rättigheterna i Europakonventionen och regeringsformen.

2.1 Inledning

En tydlig definition av vad som innefattas av personlig integritet saknas i lagtext. Lagstiftare beskriver dock att personlig integritet innebär att den enskilde individen bör försäkras om att inte utsättas för intrång i sin fredade sfär och att den enskilde är berättigad till självbestämmande över information om sig själv.²² Integritet i den privata sfären kan tolkas som en rätt till att hävda sitt eget utrymme och att ha möjlighet att avfärda oberättigade intrång. Självbestämmandet kan istället betraktas som en rätt att avgöra, kontrollera eller påverka den information som andra har rätt att få tillgång till. Som Westregård anger kan den yttre sfären betraktas som att individen har ett *prima-facie* anspråk för att andra parter ska respektera det som är inom individens egna intresseområde.²³ Innebörden av integritet angränsar till liknande benämningar som relaterar till information och inhämtning av uppgifter som avser privata förhållanden och användning av material om en enskild individs privata förhållanden.²⁴

Rätten till integritet innefattar dock inte en absolut rättighet till självbestämmande, utan andra intressen, som nationell säkerhet, kan istället premieras över rätten till den personliga integriteten. Med hänvisning till Hermeréns aktörsmodell, kan det enligt Westregård förklaras som att de intressen som skyddas beror på de rättigheter eller skyldigheter som är gällande mellan parterna. Det ger en förklaringsmodell som beaktar i vilket syfte som åtgärden genomförs, vilka intressen som tillgodoses, och de rättigheter och skyldigheter som förekommer mellan arbetstagaren och arbetsgivaren.²⁵ Om det föreligger lagstöd har lagstiftaren redan genomfört en intresseavvägning mellan individens integritet och den nationella säkerheten.²⁶

²² Prop. 2009/10:80. En reformerad grundlag, s.175.

²³ Westregård, Annamaria. *Integritetsfrågor i arbetslivet*. Diss. Lund: Univ., (2002), s.62.

²⁴ Strömholm. Integritetsskydd. SvJT 1971; Westregård, Annamaria. *Integritetsfrågor i arbetslivet*, s.42.

²⁵ Hermerén G. Gentester i arbetslivet – *risk, nytta, integritet*. Stockholm: Genetik, arbetsliv och etik; 1995, s.63-79.

²⁶ SOU 2009:44. Integritetsskydd i arbetslivet, s.84.

2.2 Integritetsskydd i Europakonventionen

Rätten till skydd för privat - och familjeliv regleras i 8 EKMR.²⁷ Med första stycket anges att var och en har rätt för skydd för *sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens*. Det innefattar såväl en fysisk och psykisk integritet som personliga förhållanden och rätten till att utveckla relationer. Skyddet för privatlivet bör dock inte begränsas till en individs inre sfär utan bör även inkludera privata omständigheter utanför arbetslivet.²⁸ När den Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna inkorporerades i svensk lag år 1995 blev skyddet för privatlivet gällande mellan enskilda parter, vilket har förstärkts genom 2 kap 19 § regeringsformen.²⁹ Skyddet är dock inte absolut utan konventionens understödjande av *legalitetsprincipen* medger att intrång av den personliga integriteten får ske om det omfattas av undantagsbestämmelserna artikel 8 2 st SskL. Ett intrång kan enligt andra stycket i artikel 8 ske om det uppfyller villkoren för i) *laglighet*, ii) *allmänna och enskilda intressen* samt om ingreppet är iii) *nödvändigt i ett demokratiskt samhälle* för att tillgodose intresset.³⁰

2.2.1 Legalitetsprincipen

Villkoret för i) *laglighet* innebär att ett rättighetsintrång kan anses som godtagbart om det sker i syfte att tillgodose intresset av den nationella säkerheten. För att uppfylla villkoret krävs att intrånget av integritet stöds av nationell lag samt att lagen är tillgänglig, precist utformad och förutsägbar i sin utformning. Det innebär att den enskilde individen ska kunna tolka utfallet från lagen och förstå de konsekvenser som intrånget kan innebära.³¹ Europadomstolen har uttalat att det bör föreligga en *reasonable expectation* till att kontroller som innefattar integritetsintrång kan ske på arbetsplatsen.³² Dessutom, när den enskilde individen har förväntningar om att privatlivet ska respekteras, ges möjligheten till självbestämmande en särskilt stor betydelse. Till exempel som i fallet von Hannover mot Tyskland, där Europadomstolen gjorde bedömningen att den enskilde ska ha möjlighet att anpassa sitt självbestämmande avseende andras tillgång till information om individens personliga förhållanden.³³ Ett undantag till självbestämmande sker i de situationer, där den enskilde inte kan känna till de kontroller som förekommer då det skulle påverka utfallet av utredningen, exempelvis om det utförs av Säkerhetspolisen. I en sådan

²⁷ Den europeiska konventionen den 4 november 1950 angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

²⁸ Niemitz mot Tyskland. No. 13710/88.

²⁹ Prop. 1993/94:117. Inkorporering av Europakonventionen och andra fri- och rättighetsfrågor, s.11, 32-34.

³⁰ Danelius et al. Mänskliga rättigheter i europeisk praxis. En kommentar till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna, 6:e upplagan, Nordstedts Juridik, Stockholm, 2023, s. 23.

³¹ Leander mot Sverige. No. 9248/81.

³² Copland mot Storbritannien. No. 62617/00.

³³ Hannover mot Tyskland. No. 59320/00.

situation kan en intrång av den personliga integriteten rättfärdigas för att skydda *allmänna intressen* såsom den nationella säkerheten i enlighet med artikel 8.³⁴

2.2.2 Proportionalitetsprincipen

Villkoret för *ii) allmänna* och *enskilda intressen* inkluderar skäl som statens och den allmänna säkerheten, landets ekonomiska välbefinnande, förebyggande av oordning och brott, skydd för hälsa och moral, och skydd för andra personers fri- och rättigheter. För villkoret *iii) nödvändigheten i ett demokratiskt samhälle* krävs att det finns ett angeläget samhällsligt behov för att godkänna intrånget. Europadomstolen menar att med nödvändighet finns det ett krav på att utföra åtgärder som är större än att det för verksamheten är "useful", "reasonable" och "desirable" i förhållande till sitt syfte.³⁵ Europadomstolens uttalande bör tolkas som snävt och innebär att åtgärder som innefattar intrång av den personliga integriteten ska tillämpas restriktivt i relation till nödvändigheten i ett demokratiskt samhälle.³⁶

För att avgöra vad som är nödvändigt i ett demokratiskt samhälle använder Europadomstolen proportionalitetsprincipen, vilket innebär att ingripande åtgärder bör vara motiverade som nödvändiga i relation till det ändamål som verksamheten syftar till att uppnå med åtgärden. Det gör det möjligt för domstolen att ta hänsyn till relevanta intressen och omständigheter och graden av intrång av integriteten för att utvärdera om rättigheten har kränkts.

Europadomstolen gör bedömningen att ju större integritetsintrång som begås, desto större är kraven för att de legitima målen med att utföra åtgärden uppfylls.³⁷ Däremot ges varje konventionsstat en viss frihet, *margin of appreciation*, till att bedöma om integritetsintrånget är nödvändigt, då det har betydelse för medlemslandets nationella säkerhet³⁸, exempelvis genom underrättelseverksamhet som föranleds av ett legitimt syfte.³⁹ För att definiera vad som anses som proportionerligt behöver därför omständigheterna i det enskilda fallet utvärderas i bedömningen.⁴⁰ I de flesta fall godtar dock Europadomstolen den nationella bedömningen.

2.2.3 Praxis för proportionalitetsprincipen

Europadomstolen gör sällan generella uttalanden om konventionens tolkning, och omständigheterna i enskilda fall ges därför stor betydelse. Därigenom behåller Europadomstolen

³⁴ Barak, Aharon. & Kalir, Doron. Proportionality: constitutional rights and their limitations. Cambridge: Cambridge University Press. 2012, s.102.

³⁵ Leander mot Sverige. No. 9248/81.

³⁶ Klass m.fl. mot Tyskland. No. 5029/71.

³⁷ van Dijk et al. 1998. s.537 f; Westregård. 2002, s.185.

³⁸ Danelius. 2023, s.370. Se exempelvis Leander mot Sverige. No. 9248/81, s.33 f.

³⁹ Leander mot Sverige. No. 9248/81, s.28 - 38

⁴⁰ Barak & Doron. 2012, s. 110.

rätten till att utvärdera om integritetsintrånget är proportionerligt i förhållande till det påstådda legitima intresset av att skydda den nationella säkerheten.⁴¹ Två av dessa fall är, praxis *Segerstedt-Wiberg m.fl. mot Sverige* och *Leander mot Sverige*. I dessa gör Europadomstolen flera uttalanden om hur avvägningen bör utvärderas mellan intresset att skydda statens säkerhet och skyddet för den enskilde.

I fallet *Segerstedt-Wiberg m.fl. mot Sverige* berörs frågan om den svenska säkerhetspolisens lagring av integritetskänsliga uppgifter var förenlig med Europakonventionen. I fallet har enskilda svenska medborgare, begärt att få tillgång till de fullständiga handlingar som fanns registrerade om deras personliga förhållanden i Säkerhetspolisens register.⁴² Målet utvärderar om Säkerhetspolisens registrering hade kränkt deras rätt till självbestämmande. I bedömningen fastställde Europadomstolen att lagringen av uppgifter för fyra av fem klaganden har skett i syfte att skydda statens säkerhet, men att de allmänna intressena inte var i proportion till dess legitima syfte. Därmed bedöms lagringen av deras uppgifter som konventionsstridig enligt artikel 8.

I bedömningen av *Segerstedt-Wiberg m.fl. mot Sverige* gör Europadomstolen ett antal avvägningar. Europadomstolen ansåg att registrering av en individs deltagande i politiskt möte eller i en demonstration inte kan anses som nödvändigt för att bevara den nationella säkerheten. Gällande omständigheterna för de två övriga klaganden ansåg Europadomstolen att medlemskap i ett politiskt parti inte kan anses utgöra ett hot mot den nationella säkerheten. Däremot uttalade domstolen att ett bombhot gentemot ett utav klaganden inte var konventionsstridigt eftersom lagringen betraktas som nödvändigt för att förhindra oordning och brott.

Fallet *Leander mot Sverige* berör Torsten Leander, som efter en säkerhetsprövning informerades om att han inte längre var godkänd till en anställning på ett militärt museum till följd av utfallet i en säkerhetsprövning. Uppgifterna bedömdes inte vara av sådan betydelse för den nationella säkerheten att lagring av uppgifter var nödvändigt i förhållande till intrånget av den prövades/klagandens integritet. Europadomstolen uttalade att det är acceptabelt att arbetssökande och anställda är föremål för säkerhetsprövningar, om det krävs för den nationella säkerheten och den prövade omges av tillräckliga skyddsåtgärder för effektiv kontroll av den enskildes integriteten. Det innebär att den rätt till privatliv som erhålls genom Europakonventionen kan inte förbises enbart med hänvisning till den nationella säkerheten, då det även behöver finnas ett effektivt skydd för den enskildes integritet i den nationella rätten.

⁴¹ Dudgeon mot Storbritannien. No. 7525/76. Se även Handyside mot Storbritannien. No 5493/72, Buckley mot United Kingdom, no. 20348/92 och Klass m.fl. mot Tyskland. No. 5029/71.

⁴² Segerstedt Wiberg m.fl. mot Sverige. No. 62332/00.

Enskilda stater bör därmed kunna påvisa att integritetsintrånget som sker genom kontrollåtgärden är nödvändig.⁴³

2.2.4 Adekvata och effektiva skyddsgarantier

Genom konventionen tillförsäkras arbetstagaren skydd från enskilda stater och aktörer.⁴⁴ Vid brister i de lagar som borde skydda den enskilde svarar staten för dessa.⁴⁵ Kravet på stöd i lag avser förutsägbarhet och vissa rättssäkerhetsgarantier för enskilda. Av praxis kan det utläsas att stater har krav på att de genom effektiva rättsmedel ska upprätthålla ett förebyggande skydd för integritetsintrång. Enligt Danelius bör de skyddsåtgärder som utförs av staten anses vara skäliga i balansen mellan samhällets intresse och den enskildes integritet.⁴⁶ Huvudsakligen avser det att enskilda stater bör utfärda lagar genomför åtgärder som skyddar individen mot integritetsintrång, och att ansvariga myndigheter respekterar den personliga integriteten.⁴⁷ Även om Europadomstolen normalt sett endast hanterar klagomål mot offentlig verksamhet kan dock ett ärende indirekt mot en privat arbetsgivare tas upp genom att en privatanställd vänder sig till Europadomstolen, och riktar klagomål för att den svenska staten inte kan skydda enskilda individer mot integritetskränkningar.⁴⁸

Ett ytterligare skydd för den enskilde i konventionen är kravet på tillgång till effektiva rättsmedel inför nationella instanser som domstolsprövningar eller myndigheter enligt artikel 13. Skyddet av rätten till effektivt rättsmedel, ger enskilda rätt till att få kränkningar av konventionens materiella rättigheter prövade. Rätten till rättsmedel kan göras gällande för den som på rimliga grunder har utsatts för en integritetskränkning. Vid ett handlande i strid med konventionen har staten bevisbördan för att påvisa att rättsmedlet är effektivt.⁴⁹ I fallet *Segerstedt-Wiberg m.fl. mot Sverige* fann domstolen att det förelåg en kränkning av artikel 13, eftersom samtliga klaganden saknade tillgång till effektiva rättsmedel. De klagande ansågs inte ha tillräckliga befogenheter genom rättsmedel för att påverka beslutet om att deras uppgifter skulle raderas. Vid bedömningen hänvisar domstolen därför till att det fanns en bristande effektivitet hos Registernämnden och Datainspektionens för hantering av överklaganden. Bristerna bedömdes bryta mot konventionens krav på effektiva rättsmedel.⁵⁰

⁴³ Leander against Sweden. No. 9248/81. S. 28 - 38

⁴⁴ Ehrenkrona, Carl Henrik. *Rättssäkerhetsbegreppet och Europakonventionen*, SvJT 2007:39.

⁴⁵ Danelius. 2023, s. 221.

⁴⁶ van Dijk. 2006, s. 354 f.

⁴⁷ Clapham, Andrew. *Human Rights in the Private Sphere*, Clearedon paperbacks, Oxford. 1993, s. 222.

⁴⁸ Ehrenkrona, Carl Henrik. *Rättssäkerhetsbegreppet och Europakonventionen*, SvJT 2007:39.

⁴⁹ Segerstedt Wiberg m.fl. mot Sverige. No. 62332/00.

⁵⁰ Segerstedt Wiberg m.fl. mot Sverige. No. 62332/00.

2.3 Integritetsskydd i regeringsformen

Med 2010 års lagändring stärktes skyddet för den enskildes integritet med en tydligare förankring av svensk lag till Europakonventionen. Bestämmelsen i 2 kap 6 § RF reglerar förhållanden mellan det allmänna samhället och den enskilde individen, vilket begränsar skyddet för normgivning inom rättighetsskyddet.⁵¹

2.3.1 Tillämplighet

I regeringsformens andra kapitel regleras möjligheter till begränsning av fri - och rättigheter. Med integritetsskyddet avses samma innebörd som i offentlighets- och sekretesslagen som primärt avser den enskildes skydd för personliga förhållanden, exempelvis vad gäller familjeförhållanden, ekonomi, umgänge, hälsa och vandel. Stadgandet innebär ingen yttre gräns för skyddet för den personliga sfären.⁵²

Som följer av regeringsformen 2 kap 6 § 2 st. är den enskilde skyddad mot intrång i den personliga integriteten om det sker utan samtycke, innebär övervakning eller kartläggning av den enskilde.⁵³ Ändringen i regeringsformen medförde ett bredare skydd för integritetsintrång i personliga förhållanden i syfte att skydda mot nya metoder för kartläggning och övervakning.⁵⁴ Bedömningen av vad som anses som ett integritetsintrång bör därför uppdateras i takt med samhälls- och teknikutveckling för att ta hänsyn till nya typer av metoder för integritetsintrång.

Skyddet i regeringsformen innebär ett rättsligt bindande skydd för den enskilde individen gentemot allmänna parter.⁵⁵ I praxis har Arbetsdomstolen efterföljt regeringsformens förarbeten och därför inte tillämpat skyddet inom den privata sektorn.⁵⁶ Med allmänna parter avses myndigheter, verkställande och normgivande organ. Grundlagsskyddet begränsas genom 2 kap 21 § RF om åtgärden som innefattar ett intrång av individens integritet är nödvändig och godtagbar i ett demokratiskt samhälle, exempelvis med stöd av skyddet för Sveriges säkerhet. En begränsning av grundlagsskyddet får dock inte ske i strid med yttrandefriheten, och inte heller med anledning av den enskildes kulturella, politiska, religiösa eller annan övertygelse.⁵⁷ Vid tillämpning av begränsningen bör intresset av yttrandefrihet och personlig integritet beaktas.⁵⁸ Om det är aktuellt att införa begränsningar av grundlagsskyddet ska verksamhetsutövaren kunna redogöra för de avvägningar som skett i förhållande till

⁵¹ Reimers, Elisabet. *Integritetsskyddet i Regeringsformen*. SvJT 2009, s. 435-451.

⁵² Reimers. SvJT 2009, s. 435 - 451.

⁵³ 2 kap 6 § 2 st Regeringsformen (2010:1408). Prop. 2009/10:80. En reformerad grundlag, s.172-184.

⁵⁴ Prop. 2009/10:80, s.182 f.

⁵⁵ Westregård. 2002. s.231-237

⁵⁶ Se exempelvis AD 1991:45 och AD 1997:20

⁵⁷ Reimers. SvJT 2009, s. 435 - 451.

⁵⁸ SOU 2008:3. Skyddet för den personliga integriteten, s.194-203.

proportionalitetsprincipen. Inom privat sektor kan integritetsskyddet inte göras tillämpligt mellan två privata parter, som i fallet med privat arbetsgivare och en enskild arbetstagare.

Europakonventionen kräver av konventionsstaterna att de ska ha ett förebyggande skydd för individens integritet såväl som för andra mänskliga rättigheter. Det finns inget skydd i den nationella lagstiftningen i Sverige för att inte agera förebyggande och vidtagit åtgärder som förhindrar att integritetskränkning sker. Eftersom 2 kap 6 § RF inte åberopas gentemot statens passiva agerande för att inte vidta skyddsåtgärder, istället har den regeringsformen en avhållande effekt för de åtgärder som innebär ett integritetskränkande. I dessa fall är det primärt lagstiftare i Sverige som ansvarar för den avhållande effekten.⁵⁹

2.4 Sammanfattande analys

Artikel 8 i Europakonventionen och 2 kap 6 § i regeringsformen ger ett starkt skydd för den enskildes integritet. Europakonventionen ger skydd genom dess avhållande funktion för stater att begå integritetsintrång i kombination med det förebyggande skyddet av integritet genom effektiva rättsmedel. För den som har utsatts för integritetskränkning bör skyddet kunna säkerställas genom rätten till effektivt rättsmedel enligt artikel 13. Legalitetsprincipen och proportionalitetsprincipen har betydelse vid bedömningen av en integritetskränkning i Europakonventionen, samt i de fall som det sker en begränsning i regeringsformen.

Jämförelsevis finns det inget förebyggande skydd för arbetstagare i regeringsformen utan endast en avhållande effekt för den enskilde genom lagkrav. Att skyddet i regeringsformen endast kan göras tillämpligt mellan enskilda och staten får betydelsen att privata verksamhetsutövare får större handlingsutrymme till att vidta och avstå från integritetskänsliga åtgärder.

⁵⁹ SvJT 2009. Integritetsskyddet i Regeringsformen. s. 435 - 451.

3. Arbetsrättsliga befogenheter och skyldigheter

3.1 Inledning

Det kommande avsnittet beskriver den rättsliga grunden som ger arbetsgivare befogenheter att genomföra integritetskänsliga åtgärder vid icke säkerhetsklassade roller. Om en integritetskänslig åtgärd är tillåten beror främst på tillämpningen av integritetsskyddet av grundläggande fri-och rättigheter.⁶⁰ I de situationer som det inte finns stöd i säkerhetsskyddslagen kan en kontrollåtgärd, som bakgrundskontroll av personliga omständigheter, implementeras fast då i strid med god sed om rådande normer för hur personlig integritet bör hanteras på arbetsmarknaden.⁶¹

3.2 God sed på arbetsmarknaden

Innebörden av god sed på arbetsmarknaden representerar ett visst yrkesetisk och moraliskt ställningstagande.⁶² God sed kan härledas till om en åtgärd utgör ett intrång i den enskildes integritet eller integritetskränkning.⁶³ Det avser främst de begränsningar som åligger arbetsgivaren i förhållande till arbetstagarparten och arbetssökande. Arbetsdomstolen anser att en åtgärd kan anses utföras i strid med god sed, om en åtgärd som implementeras sker utan att ta hänsyn till allmän moral eller gällande rätt.⁶⁴

Ur praxis kan det utläsas att Arbetsdomstolens bedömning sker i förhållande till en intresseavvägning mellan skyddet för den personliga integriteten och arbetsgivarens intresse av att bestämma vilka krav de sätter på anställda i verksamheten.⁶⁵ Enligt Källström sammanhänger innebörden av god sed på arbetsmarknaden med proportionalitetsprincipen.⁶⁶ Syftet med åtgärden bör stå i proportion till det skydd som arbetsgivaren vill uppnå och det ingrepp som sker till följd av åtgärden. Det bör dock inte betraktas som att en otillåten åtgärd inte överensstämmer med proportionalitetsprincipen.⁶⁷ Vid tolkning av intresseavvägningen mellan

⁶⁰ Westregård. 2002, s. 28.

⁶¹ Westregård. 2002, s. 28.

⁶² Calleman, C, *När strider en uppsägning mot god sed på arbetsmarknaden?* Festskrift till Örjan Edström. 2019.

⁶³ Westregård. 2002, s. 12.

⁶⁴ Källström, Kent. *Arbetsgivarens kontroll – arbetstagarrens integritet– Sverige*. Arbetsliv i omvandling. 2000 (2), s. 90.

⁶⁵ AD 1998:97, AD 2001:3, AD, 2009:36 och AD 2013:19

⁶⁶ Källström. 2000, s.90.

⁶⁷ Westregård. 2002, s.28.

arbetstagaren och arbetsgivaren har Arbetsdomstolen en positiv skyldighet att beakta de grundläggande rättigheterna och det skydd som finns i Europakonventionen.⁶⁸

3.2.1 Partsautonomi

God sed bör även betraktas i relation till anställningsförhållandet. Det finns en grundläggande obalans i anställningsförhållandet mellan arbetstagare och arbetsgivare. Därmed bör den arbetsrättsliga regleringen tolkas som att skyddet för arbetstagaren, *raison d'être*, i arbetsrätten, då den premierar arbetsgivarens krav på effektivitet i verksamheten över den enskilda arbetstagarens rättigheter och sociala krav.⁶⁹ Detta ställer då krav på att införa skydd för den anställde som balanserar anställningsförhållandets mellan arbetsgivaren och arbetstagaren.⁷⁰ Källström belyser detta i den professionella integriteten genom att påpeka att den enskilde arbetstagaren i ett privat sammanhang har rätt till att förfoga över information om sig själv.⁷¹ Ett inträdande i en anställning kan därmed innebära att arbetstagaren godtar att arbetsgivaren genom anställningsförhållandet får utöva sin auktoritet och därigenom inskränka arbetstagarens integritet.⁷²

3.3 Den fria antagningsrätten och anställdas upplysningsplikt

3.3.1 Den fria antagningsrätten

Den fria antagningsrätten kan betraktas som en allmän rättsgrundsats inom svensk rätt.⁷³ I decemberkompromissen mellan SAF och LO 1906 fastslogs arbetsgivarens rätt att fritt anställa och avskeda arbetstagare. Dessa arbetsgivarprerogativ kom efter en stadgeändring att kallas för § 32-befogenheterna. Inom den privata sektorn är den fria antagningsrätten tillämpad vilket innebär att arbetsgivaren är berättigad att välja vem de vill anställa. Som följer av arbetsledningsrätten har arbetsgivaren befogenheter att avgöra underlaget för anställningsbeslut genom att utreda, bedöma och uppställa kvalifikationer om arbetssökanden.

I samband med nyanställning för en säkerhetsklassad befattning är registerkontroll ett krav för godkänd säkerhetsprövning. Vid vanliga, ej säkerhetsklassade, anställningar är det inte tillåtet att begära registerutdrag i samband med nyanställningar eftersom det kan innebära sämre möjligheter till lika anställning.⁷⁴ Säkerhetsskyddslagen tillåter registerkontroll på grund av

⁶⁸ Bărbulescu mot Rumänien. C-569/16

⁶⁹ Källström, Kent & Malmberg, Jonas, *Anställningsförhållandet: inledning till den individuella arbetsrätten*. 2019. Uppsala: Iusté. 2019, s.23.

⁷⁰ Källström & Malmberg. *Anställningsförhållandet*, s. 23.

⁷¹ Källström. 2000, s.90.

⁷² Dorssemont, F, Lörcher, K, Clauwaert, S & Schmitt, M (red.), *The Charter of Fundamental Rights of the European Union*, 2019, s. 244.

⁷³ AD 1985:129

⁷⁴ SOU 2009:44

riskerna som kan vara kopplade till tidigare brottslighet.⁷⁵ Utefter den fria antagningsrätten är det inte möjligt att överklaga ett beslut som tagits på grund av en säkerhetsprövning.

Den fria antagningsrätten baseras på en objektivitetsprincip och är begränsad inom den offentliga sektorn. Som följer av 12 kap 5 § 2 st. RF får endast den med bäst förtjänst och skicklighet beaktas vid chefstillsättningar. Med förtjänst avses arbetstagarens arbetslivserfarenhet, medan skicklighet omfattar den arbetssökandes professionella lämplighet för den aktuella befattningen. Detta inkluderar samtliga skäl som arbetsgivare kräver för att utföra arbetet för en anställning, både yrkesspecifika hårda kompetenser, som tidigare arbetslivserfarenhet och kunskaper, och mjuka kompetenser, såsom samarbetsförmåga. Det utesluter dock inte att andra faktorer kan tas i beaktning i samband med en nyanställning.⁷⁶

3.3.2 Arbetstagarens upplysningsplikt

Som utgångspunkt är arbetstagare inte skyldiga att upplysa om de personliga omständigheter som kan försvåra möjligheten till en anställning, som till exempel en tidigare missbruks-situation. Det åligger arbetsgivarparten att ställa de frågor som anses vara av betydelse för rollen i syfte att bedöma arbetstagarens lämplighet. I en anställningssituation bör även arbetsgivarparten vara berättigad till att utreda de omständigheter som är av betydelse för anställningsavtalet. Det gäller inte endast omständigheter som vandel utan även intyg där ett utevarande av uppgifter får betydelse för bedömningen av arbetstagarens lämplighet.⁷⁷ Det kan däremot tänkas strida mot god sed att ställa sådana frågor som arbetssökande normalt sett inte behöver offentliggöra för en potentiell arbetsgivare. Graden av upplysningsplikt beror på de arbetsuppgifter som krävs av rollen.⁷⁸

I viss utsträckning kan arbetstagare dock behöva upplysa en arbetsgivare om förhållanden som kan påverka möjligheten för att en arbetstagare anses som lämpad för en anställning.⁷⁹ Arbetstagare är skyldiga att upplysa om de förhållanden som har betydelse för möjligheterna att uppfylla arbetsuppgifterna.⁸⁰ Det finns dock inte krav på att frivilligt dela känsliga uppgifter till arbetsgivaren såsom information om missbruk och kriminalitet eftersom det väsentligen kan påverka möjligheten till anställning. En gränsdragning för skyldigheten att berätta om personliga förhållanden är de omständigheter som senare kan utgöra saklig grund för uppsägning.⁸¹

⁷⁵ SOU 2009:44

⁷⁶ Prop. 1995/96:129, s.64.

⁷⁷ AD 1980:89

⁷⁸ AD 2003:21

⁷⁹ AD 2003:21

⁸⁰ Malmberg, Jonas. Arbetssökandes upplysningsplikt. Juridisk tidskrift 2000-01, s. 638- 648.

⁸¹ Se AD 1979:143 och 1987:57.

3.4 Lojalitetsplikt och arbetsledningsrätten

3.4.1 Lojalitetsplikt i anställningsavtal

Lojalitetsplikten är en skyldighet som följer av anställningsförhållandet vilket innebär att arbetstagaren är skyldig att åsidosätta sina intressen och inte på något sätt skada eller försvåra för arbetsgivarens verksamhet. Arbetstagaren kan därmed bli skyldig att underkasta sig integritetskänsliga åtgärder som ett led i anställningen.⁸² Arbetsdomstolen har uttalat att arbetstagaren genom anställningsavtalet är skyldig att åsidosätta mer av sin integritet.⁸³ I en vidare mening kan det innebära att arbetstagaren genom anställningsavtalet förpliktar sig till att inte vara aktuell för en intressekonflikt.⁸⁴

Anställningsavtalet präglas av att arbetstagaren underställer sig verksamheten och ställer sig till förfogande för arbetsgivarens räkning. Det innebär att arbetstagaren är skyldig att inte heller försätta sig i sådana situationer som kan innebära en skada av arbetsgivarens intressen.⁸⁵ Av praxis framgår att en befattning som kräver ett större ansvar och förtroende innebär en högre lojalitetsplikt gentemot arbetsgivaren.⁸⁶ Befattningar med särskilda arbetsuppgifter kan ställa direkta eller indirekta krav på personliga omständigheter. Särskilt för arbetstagare inom rättsvårdande arbeten finns det särskilda krav på ett visst agerande även utanför arbetstid.⁸⁷

3.4.2 Arbetsledningsrätten

Skyldigheten att genomgå en integritetskänslig eller integritetskränkande åtgärd kan även ske med stöd av arbetsledningsrätten. Den allmänna rättsgrundsatsen kan härledas ur 32 § befogenheterna och arbetsgivarens ensidiga beslutanderätt inom ramen för anställningsförhållandet.⁸⁸ Arbetsgivarprerogativets påverkas av de rådande normativa och samhällseliga förutsättningarna som föreligger på arbetsmarknaden. Med individualiseringen av arbetsrätten ställs arbetstagarens enskilda intressen gentemot verksamhetens intressen.

Det finns dock ingen praxis som anger att integritetskänsliga åtgärder kan vidtas med stöd av arbetsledningsrätten.⁸⁹ Genom att arbetsgivaren åberopar arbetsledningsrätten kan arbetstagaren dock bli skyldig att genomgå en integritetskänslig åtgärd, inom ramen för en säkerhetsprövning. Trots arbetsgivarens möjligheter att ensidigt besluta om anställningsvillkor, innebär det inte att

⁸² Westregård. 2002, s.84.

⁸³ AD 2022:18, AD 2022:24

⁸⁴ AD 1993:18

⁸⁵ AD 2003:21

⁸⁶ AD 2003:21

⁸⁷ AD 2014:85, AD 2020:44

⁸⁸ Källström & Malmberg. 2019, s.23.

⁸⁹ Se Arbetsdomstolens uttalande i AD 1997:29 om utpasseringskontroll.

arbetstagaren är skyldig att lämna information som inte är skäligen inom ramen för anställningsavtalet.

Arbetstagaren har inte rätt att påverka arbetsgivaren i dess beslutsprocess förutom om arbetsgivarens agerande sker på felaktig grund, inte är ändamålsenligt, eller strider mot gällande lag. Om arbetstagaren motsätter sig kontrollåtgärder som arbetstagaren kräver, kan arbetstagaren ses som olämplig för att kunna utföra arbetsuppgifterna som krävs i den aktuella befattningen.⁹⁰ Till exempel om en taxichaufför motsätter sig att använda alkolås, kan taxibolaget anse att den anställde inte kan utföra sina arbetsuppgifter. Bedömningen av vad som är en godtycklig åtgärd bör baseras på både arbetsledningsrätten och rådande kollektivavtal.⁹¹ Oberoende av grund får en åtgärd inte strida mot lag eller god sed. Arbetsdomstolen har uttalat att fackliga parter inte har tolkningsföreträde enligt 34 § MBL avseende skyldigheten att genomgå integritetskänsliga åtgärder.⁹²

3.5 Sammanfattande analys

Det ovanstående avsnittet har redogjort för de rättsliga grunder som kan tillåta att en arbetsgivare vidtar en integritetskänslig åtgärd. Oavsett om en åtgärd har sin grund i arbetsledningsrätten, kollektivavtal eller anställningsavtal får åtgärden dock inte stå i strid med lag eller god sed på arbetsmarknaden. En väsentlig aspekt är dock att arbetsgivaren inte kan införa en åtgärd i strid med lag eller god sed, eller en mer omfattande åtgärd än vad som fastställs i arbetsledningsrätten. I de fall som det saknas lagstöd kan en åtgärd som implementeras i strid med god sed dock inte behöva innebära att åtgärden är oproportionerlig.

⁹⁰ Se AD 1983:46.

⁹¹ Westregård. 2002, s.33.

⁹² AD 2009:36

4. Personalsäkerhet i säkerhetsskyddslagen

Den reformerade säkerhetsskyddslagen utformades för att möta ett mer instabilt säkerhetsläge än det som var aktuellt vid lagens tillkomst år 1996.⁹³ Skyddet för samhällsviktiga verksamheter i den nu gällande säkerhetsskyddslagen (SskL) består dels av skyddet för verksamheter i Sverige, och de verksamheter som omfattas av ett för Sverige internationellt åtagande om säkerhetsskydd. Det kommande avsnittet berör förutsättningar för deltagande i säkerhetsklassad verksamhet, de ingående moment avseende säkerhetsprovning och tillsynsmöjligheter.⁹⁴

4.1 Det tidigare och nuvarande säkerhetsskyddet i Sverige

4.1.1 Historik

I slutet av 1960-talet fick personalkontrollfrågan (nuvarande personalsäkerhet) stor uppmärksamhet. Ett flertal händelser medförde att Säkerhetspolisen fick kritik för den politiska personalkontrollen och åsiktsregistreringen till andra myndigheter som bedrivits under åren 1945-1948. Fram till personalkontrollkungörelsen trädde i kraft år 1969 reglerades personalkontrollen genom brev från regeringen till dåvarande Statspolisintendenten. När Stig Wennerström greps blev personalkontrollkungörelsen offentlig och regeringen tillsatte en utredning med samtliga riksdagspartier.⁹⁵ I SOU 1968:4 presenterades att Säkerhetspolisen bör få registrera samtliga omständigheter som skulle kunna utgöra en säkerhetsrisk.⁹⁶ I utredningen anges att lojalitetskonflikter kan undvikas, genom att befintliga spioner och personer som har risk att bli landsförrädare inte ska placeras på säkerhetskänsliga befattningar. I utredningen ansågs det också att registrering av enskildas politiska åsikt bör få ske utan begränsning, då politiska uppfattningar vid tidigare tillfällen hade resulterat i handlingar som var en risk för Sveriges nationella säkerhet.⁹⁷

Regeringen gick emot betänkandet och beslutade i kungörelsen år 1969 att införa ett uttryckligt förbud för Säkerhetspolisen att upprätta sk. åsiktsregister, trots parlamentariska nämndens och remissinstansernas samtliga avrådan.⁹⁸ Därmed begränsades möjligheten till personregistrering,

⁹³ SOU 2015:25 En ny säkerhetsskyddslag, s.117-120.

⁹⁴ SOU 2015:25. s.117-120.

⁹⁵ Stig Wennerström var överste i flygvapnet och under 15 års tid lämnade han ut uppgifter om det svenska försvaret till den sovjetiska underrättelsetjänsten. Se Säkerhetspolisen, *Mer om Stig Wennerström*, Säkerhetspolisen, DOI:

<https://www.sakerhetspolisen.se/om-sakerhetspolisen/var-historia/ur-arkivet-handelser-fran-historien/sa-a-vslojades-stig-wennerstrom/mer-om-stig-wennerstrom.html> [Hämtad 1 maj 2024].

⁹⁶ SOU 1968:4. Parlamentariska nämnden i Wennerströmaffären, Handläggningen av säkerhetsfrågor, s. 62.

⁹⁷ SOU 1968:4. s. 62.

⁹⁸ SOU 2002:88. Politisk övervakning och personalkontroll, s. 154-162. Se även s. 234.

som inte längre fick genomföras till följd av enbart politisk uppfattning och tillhörighet.⁹⁹ Givet att det var en kungörelse utan en utredning saknas förarbeten som kan användas för vidare tolkning. Regeringens förbud mot åsiktsregister grundades i ett beslut från Justitiekanslern som kritiserade att en viss ideologisk uppfattning inte kunde antas innebära illojalitet gentemot samhället.¹⁰⁰

Tolv år senare utfärdades förordningen (1981:421) om säkerhetsskydd, i syfte att statliga myndigheters skydd skulle stärkas inom dess verksamhetsområde.¹⁰¹ Med den ökade internationaliseringen aktualiserades behovet av en mer flexibel lagstiftning och ett långsiktigt skydd för olika typer av hot i verksamheter.¹⁰² Till följd av betänkandet SOU 1994:149 samlades bestämmelserna om säkerhetsskydd vilket innebar att säkerhetsskyddslagen (1996:627) med tillhörande säkerhetsskyddsförordning (1996:633) blev gällande.¹⁰³ I utredningen framgår att den författningsreglering som skall ersätta personalkontrollkungörelsen och säkerhetsskyddsförordningen inte bör styras av tillfälliga förändringar i det säkerhetspolitiska läget. Av utredningen konstateras också att omständigheterna för den nya regleringen, som Sovjetunionens fall och kalla krigets slut, möjliggjorde för en mer öppen informationshämtning och ett minskat behov av illegal underrättelseverksamhet.

Tidigare uppfattning om säkerhet omfattade primärt hot från enskilda stater med militär hotbild. De senaste decennierna har främmande makts underrättelseverksamhet expanderats för att fokusera på samhällsviktiga system inom civila områden, politik och information. Dessutom har avregleringen av samhällsviktig verksamhet inneburit att en övervägande del av samhällets viktiga funktioner nu ingår i verksamheter som inte är statliga. Med den nuvarande säkerhetsskyddslagen (2018: 585) ersattes systematiken i 1996 års säkerhetsskyddslag gällande skyddet av uppgifter ur ett konfidentialitetsperspektiv. Reformen av den nu gällande säkerhetslagen, utökas säkerhetsskyddet till att även inkludera samhällsviktiga verksamheter och att ta hänsyn till flera faktorer som är av betydelse för Sveriges säkerhet. I den gällande lagstiftningen har dessa verksamheter fått benämningen *säkerhetskänslig verksamhet*.¹⁰⁴

4.1.2 Nuvarande säkerhetsskyddslag

Den nuvarande säkerhetsskyddslagen är tillämplig för de privata och offentliga verksamheter som behöver skyddas i ändamål av den inre och yttre säkerheten. Lagen avser verksamheter som

⁹⁹ Se 2 § personalkontrollkungörelsen. "Anteckning i sådant register får icke göras enbart av det skälet att någon genom tillhörighet till organisation eller på annat sätt givit uttryck för politisk uppfattning."

¹⁰⁰ JK dnr RD 19/68

¹⁰¹ SOU 2015:25, s. 239.

¹⁰² SOU 2015:25, s. 281.

¹⁰³ SOU 1994:149. Säkerhetsskydd.

¹⁰⁴ SOU 2015:25, s. 288-290.

antingen är av betydelse för Sveriges säkerhet eller som omfattas av ett för Sverige förpliktande internationellt åtagande om säkerhetskänslig verksamhet enligt 1 kap 1 § SskL. Internationella åtaganden avser multilaterala avtal med organisationer och andra stater, som förbinder Sverige till ett ömsesidigt skydd, exempelvis genom NATO.¹⁰⁵

Säkerhetslagens syfte är att begränsa antagonistiska hot som spioneri, sabotage, terrorbrott och brott som hotar samhällskritisk verksamhet, samt skydd av säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter enligt 1 kap 2 SskL. Vad gäller skyddet för terrorism, ska det föreligga en särskild hotbild gentemot verksamheten utefter terroristbrottslagen (2022:666), med risk för våld, tvång eller hot i politiska syften.¹⁰⁶ Andra brott som kan hota verksamheten kan avse förmögenhetsbrott där konsekvensen av brottet kan begränsa skyddet för Sveriges säkerhet.¹⁰⁷ Av det andra stycket framgår att en säkerhetsskyddsklassificerad handling omfattas av sekretess enligt offentlighets- och sekretesslagen (2009:400, OSL), även i de situationer som OSL inte kan göras tillämplig enligt 1 kap. 2 § 2 st. SskL.

Skyddet avser främst Sveriges mest skyddsvärda verksamheter.¹⁰⁸ I syfte att tydliggöra tillämpningsområdet har därför den tidigare definitionen *rikets säkerhet* ersatts med *Sveriges säkerhet*.¹⁰⁹ Samhällsutvecklingen bör avgöra vilka verksamheter som är av betydelse för Sveriges säkerhet. Den nuvarande hotbilden gentemot Sverige, har inneburit att fler samhällssektorer berörs av den gällande säkerhetsskyddslagen.¹¹⁰ Det gäller exempelvis för samhällsviktiga verksamheter inom energiförsörjning, och viktig infrastruktur inom transport och telekommunikation.

I många verksamheter är det endast vissa mer kritiska roller och enskilda funktioner inom verksamheten som omfattas av lagen. Att säkerhetsprövningar möjliggjordes i privata verksamheter, möttes av viss remisskritik, med anledning av den varierande kunskapsnivån hos privata företag kring hur de ska efterfölja lagstiftningen.¹¹¹ Som följer av den tidigare lagen (1996 års säkerhetsskyddslag) är avsikten att säkerhetsklassning ska begränsas till de roller där arbetstagaren behöver tillgång till uppgifterna i sitt arbete och att säkerhetsskyddsåtgärder endast bör ske i sårbarhetsreducerande syfte.¹¹²

¹⁰⁵ SOU 2015:25, s. 244-248.

¹⁰⁶ AD 2000:17

¹⁰⁷ SOU 2015:25, s. 276 f.

¹⁰⁸ Prop. 2017/18:89, s. 133-144.

¹⁰⁹ SOU 2015:25, s. 270-276.

¹¹⁰ Prop. 2017/18:89, s. 133.

¹¹¹ Prop. 2017/18:89, s. 134.

¹¹² Prop. 2017/18:89, s. 134

4.2 Säkerhetsskydd för säkerhetsklassad verksamhet

För deltagande i säkerhetsklassad verksamhet krävs att arbetstagaren uppfyller särskilda krav.¹¹³ Utöver en godkänd säkerhetsprövning ska tillgången till säkerhetskritisk information vara nödvändig för att kunna utföra det aktuella arbetet, och arbetstagaren ska vara informerad om den sekretess som följer av anställningen.

4.2.1 Ett ändamålsenligt skydd

Behovet av säkerhetsskydd ska utredas med hjälp av en säkerhetsanalys enligt 2 kap 1 § SskL. Säkerhetsskyddsanalysen ska utföras kontinuerligt av arbetsgivaren och syftar till att utreda betydande funktioner och skyddsvärden inom organisationen.¹¹⁴

Som en del av analysen av säkerhetsskyddet, utvärderas också skyddsvärdet av både information och fysiska platser och infrastruktur.¹¹⁵ Som en del av utvärderingen, utförs också en riskanalys för att bedöma den skada som en eventuell röjande av kritisk information till en främmande makt kan medföra för Sveriges säkerhet eller internationella förpliktande.¹¹⁶ Säkerhetsskyddsanalysen innefattar också en identifiering av de potentiella hot och sårbarheter som verksamheten behöver vidta åtgärder för att skydda sig emot.¹¹⁷ Som följer av andra stycket ska arbetsgivaren genomföra nödvändiga åtgärder i förhållande till organisationens typ av verksamhet samt de funktioner, handlingar och skyddsvärden som har framkommit ur analysen av säkerhetsskyddet.¹¹⁸

Säkerhetsskyddsanalysen gör det möjligt att utreda vilka anställningar som berörs av säkerhets känsliga uppgifter och därmed kräver placering i säkerhetsklass. Arbetsgivaren är även skyldig att säkerställa att arbetstagaren är behörig att ta del av uppgifter. Ett behörigt deltagande kräver att arbetstagaren har klarat en säkerhetsprövning, innehar tillräckliga kunskaper om sekretessnivån och att rollen förutsätter deltagande i säkerhets känslig verksamhet.¹¹⁹ Kontrollkravet innebär även att arbetsgivaren har en skyldighet att säkerställa att skyddet av verksamheten uppnår de krav som ställts i säkerhetsanalysen. Om en genomförd säkerhetsanalys påvisat placering i säkerhetsklass för att uppfylla skyddet ska verksamhetsutövaren begära beslut av tillsynsmyndigheten.¹²⁰

¹¹³ 2 kap 2 § Säkerhetsskyddsförordningen

¹¹⁴ 2 kap 1 § Säkerhetsskyddsförordningen (2021:955)

¹¹⁵ Prop. 2017/18:89, s. 55- 58. Se även s. 136-138.

¹¹⁶ Se tidigare förklaring av internationellt förpliktande

¹¹⁷ 2 kap. 1 § 2 st Säkerhetsskyddsförordningen

¹¹⁸ Prop. 2017/18:89, s. 55- 58

¹¹⁹ 2 kap. 2 § Säkerhetsskyddsförordningen (2021:955)

¹²⁰ PMFS 2002:1. Säkerhetspolisen. 2 kap. 2 - 9 §§.

4.2.2 Proportionalitetsprincipen

Enligt 2 kap 1 § 4 st. SskL ska genomförandet av säkerhetskyddsåtgärder ske i förhållande till proportionaliteten av enskilda och allmänna intressen. Bestämmelsen kan härledas till 1996 års säkerhetsskyddslag som anger att tillträdesbegränsningar ska utformas så att den enskildes rätt att röra sig fritt inte inskränks mer än nödvändigt.¹²¹ Som följer av 3 kap 10 § SskL får en anställning endast placeras i säkerhetsklass om det anses nödvändigt. För det krävs att behovet av att anställningen berörs av säkerhetsklassade uppgifter inte kan uppfyllas genom andra åtgärder.¹²²

Ett flertal remissinstanser redogör för att proportionalitetsprincipen behöver vara en integrerad del av säkerhetsarbetet för att begränsa tillgången till kritisk information som tillhandahålls av den enskilde arbetstagaren.¹²³ För säkerhetsprövningar är registerkontroll (14 § SskL) ett krav för arbete i en säkerhetsklassad befattning och omfattar en avvägning mellan skyddet för kritiska samhällsfunktioner och den enskildes personliga integritet. En skyddsåtgärd bör därav prövas i relation till avvägningen av samhällets och individens intressen för att utföra åtgärder som kan anses som proportionerliga för syftet.¹²⁴

Placeringar i säkerhetsklasser bör tillämpas restriktivt och bör endast ske i de fall där andra åtgärder inte kan uppnå det identifierade skyddsbehovet. Säkerhetsprövningar kan vara relevant även för anställningar som inte är säkerhetsklassade¹²⁵, och ska i dessa fall ske till samma grad som för den lägsta säkerhetsklassen 3. Exempelvis ska en säkerhetsprövning ske om en arbetstagare kommer ta del av hemliga uppgifter som kan medföra ringa skada för Sveriges säkerhet.¹²⁶ Enligt förarbeten krävs det i ett sådant fall högre krav på utbildning om ansvaret i rollen och information om sekretesskraven för säkerhetsskydd.¹²⁷

4.3 Säkerhetsprövningar för tre nivåer av säkerhetsklasser

Säkerhetsprövningen består av en grundutredning, registerkontroll och särskild personutredning. Omfattningen av olika momenten beror på säkerhetsklass. En anställning graderas efter säkerhetsklass 1 till 3 beroende på graden av säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter som behandlas och den skada som ett röjande av uppgiften kan orsaka för Sveriges säkerhet eller en internationell förpliktelse. Inom säkerhetsklass 3 ingår en grundutredning samt registerkontroll.

¹²¹ 10 kap 4 § Säkerhetsskyddslag (1996:627)

¹²² Prop. 2017/18:89, s. 85

¹²³ Prop. 2017/18:89, s. 85

¹²⁴ Prop. 2017/18:89, s. 57

¹²⁵ Prop. 2017/18:89, s. 85

¹²⁶ 3 kap 1, 3 och 10 §§ SskL

¹²⁷ Prop. 2017/18:89, s. 85

För de två högre säkerhetsklasserna ställs krav på utöver grundutredningen att en mer omfattande registerkontroll samt en särskild personutredning utförs. I tabellen nedanför summeras skillnaderna i hur en säkerhetsprövning bör utföras mellan de tre typerna av säkerhetsklasser och ej säkerhetsklassade roller.

Tabell 1, översikt: skillnaden i omfattningen av säkerhetsprövningen för olika säkerhetsklasser.

Säkerhetsklass	Icke säkerhetsklassade roller	Säkerhetsklass 3	Säkerhetsklass 2	Säkerhetsklass 1
Befattning - ansvar och innehåll	Bedöms i relation till de arbetsuppgifter som ingår i befattningen.	<i>Tillgång till konfidentiella uppgifter</i> <i>Viss tillgång till hemliga uppgifter</i> Möjlighet att orsaka <i>inte obetydande skada</i> för Sveriges säkerhet. ¹²⁸	Tillgång till <i>stor mängd hemliga uppgifter</i> <i>Viss tillgång till kvalificerat hemliga uppgifter</i> Möjlighet att orsaka <i>allvarlig skada</i> för Sveriges säkerhet. ¹²⁹	Tillgång till <i>stor mängd kvalificerat hemliga uppgifter</i> Möjlighet att orsaka <i>synnerligen allvarlig skada</i> för Sveriges säkerhet. ¹³⁰
Grundutredning		x	x	x
Registerkontroll	Beroende på befattning. Finns det lagstöd? ¹³¹	x	x	x
Särskild personutredning			x	x
Särskild personutredning anhöriga				x

¹²⁸ 3 kap 8 § SskL

¹²⁹ 3 kap 7 § SskL

¹³⁰ 3 kap 6 § SskL

¹³¹ Exempelvis genom lag (2013:852) om registerkontroll av personer som ska arbeta med barn

Krav för Intresseavvägning	Om det ej finns lagstöd är god sed i arbetslivet av betydelse.	i) laglighet - Stöd i SskL ii) allmänna och enskilda intressen -nationell säkerhet iii) nödvändigt i ett demokratiskt samhälle ¹³²	i)laglighet - Stöd i SskL ii)allmänna och enskilda intressen -nationell säkerhet iii) nödvändigt i ett demokratiskt samhälle ¹³³	i)laglighet - Stöd i SskL ii)allmänna och enskilda intressen -nationell säkerhet iii) nödvändigt i ett demokratiskt samhälle - högre krav för att syftet med åtgärden uppfylls ¹³⁴
---------------------------------------	----------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

4.3.1 Säkerhetsklass 3

Säkerhetsklass 3 innebär att arbetstagaren får tillgång till konfidentiella uppgifter och viss tillgång till hemliga uppgifter vilket kan orsaka en betydande skada för Sveriges säkerhet ¹³⁵ Till exempel befattningar med övergripande ansvar av en hel funktion inom en verksamhet. Som tidigare nämnt består säkerhetsprövningen inom den lägsta säkerhetsklassen av en grundutredning och registerkontroll.

Grundutredningen syftar till att utreda personkännedom för utvärdera om den prövades personliga omständigheter. Utredningen sker genom en intervju där intyg, betyg, referenser och andra uppgifter som arbetstagaren har informerat om vilka är av relevans för prövningen.¹³⁶ Även uppgifter i öppna källor bör beaktas och en identitetskontroll kan bli nödvändig. Den prövades skyldigheter och tillvägagångssätt för intervjun regleras inte i lagtext. Av förarbetena framgår att benämningen intervju används just för att samtalet är omfattande, eftersom det innebär en utredning om personliga förhållanden.

Således ställer det krav på att de frågor som ställs relaterade till säkerhetsprövningens syfte. ¹³⁷ I Säpos vägledning om personalsäkerhet bör intervjun innehålla frågor som ger uppgifter om arbetstagarens utbildning, jobb, brott, lojalitet, ekonomi, umgänge och levnadsvanor. Inom ramen för tidigare utbildning och erfarenhet bör det exempelvis bedömas om det finns en röd tråd mellan anställningar samt eventuella konflikter, om den prövade varit föremål för en tidigare intern utredning och tidigare innehåft någon chefsposition. I kategorin brott ingår frågor

¹³² 2.2.2 Proportionalitetsprincipen

¹³³ 2.2.2 Proportionalitetsprincipen

¹³⁴ 2.2.2 Proportionalitetsprincipen

¹³⁵ 3 kap 8 § SskL

¹³⁶ Se personkännedom i 5 kap 2 § Säkerhetsskyddsförordningen.

¹³⁷ Säkerhetspolisen. Vägledning: Personalsäkerhet, s.16-17.

om eventuella domar, kriminella kontakter eller utsatthet kopplat till familj och bekantskapskrets.¹³⁸

För att bedöma lojalitet ställs frågor för att kartlägga om det finns dubbla medborgarskap, utländsk underrättelsetjänst samt eventuella kopplingar till stater som kan utgöra ett hot mot Sverige. När det gäller att bedöma ekonomisk situation utreds inkomster, utgifter, tillgångar, sparande, anmärkningar och skulder. Bedömningen av umgänge och levnadsvanor sker i förhållande till vänner, resor, hälsa, familj, nätverk, boendesituation och utsatthet för kriser och missbruk. Utifrån individens relationer, ingår att utreda om det finns lojalitetsband till en annan part som senare kan leda till en lojalitetskonflikt gentemot skyddsintressen.¹³⁹ Bedömning bör också kartlägga om det finns omständigheter som kan medföra att den prövade kan komma att begå brottsliga handlingar. Referenser samlas in som en del av grundutredningen. Utöver de referenser som uppges, kontaktas fler personer för att få en bredare förståelse för den prövades pålitlighet och lämplighet för en anställning i en säkerhetsklassad verksamhet.¹⁴⁰

En registerkontroll är en del av säkerhetsprövningen och ersätter inte andra moment.¹⁴¹ För det krävs att kraven på lojalitetsplikt, pålitlighet och sårbarhet har uppfyllts. Registerkontrollen får endast ske om det kan antas att den prövade kommer att delta i säkerhetsklassad verksamhet genom anställning eller annat förfarande.¹⁴²

Säkerhetspolisen genomför registerkontroll efter ansökan för den som beslutar om placering i säkerhetsklass (3 kap 4 - 4b §§ SskL). Vid relevanta uppgifter överlämnar Säkerhetspolisen uppgifterna till verksamhetsutövaren. I annat fall meddelar Säkerhetspolisen att de berörda arbetstagarna är godkända. För anställning i den säkerhetsklass 3 är det godtagbart att inhämta uppgifter från misstankeregistret och belastningsregistret, detta gäller dock inte för en anhörig till den arbetssökande (3 kap 14 § 3 st. SskL). Däremot, om det finns synnerliga skäl får en registerkontroll ske utan att det kan antas att den prövade kommer att säkerhetsklassas (3 kap 15 § st. SskL).

4.3.2 Säkerhetsklass 2

Anställningar med säkerhetsklass 2 har tillgång till stora mängder hemlig information, och viss tillgång till kvalificerat hemliga uppgifter som kan orsaka allvarlig skada för Sveriges

¹³⁸ Säkerhetspolisen. Vägledning: Personalsäkerhet, s.16-17.

¹³⁹ Säkerhetspolisen. Vägledning: Personalsäkerhet, s.16-17.

¹⁴⁰ Säkerhetspolisen. Vägledning: Personalsäkerhet, s. 15 f.

¹⁴¹ AD 2022:3

¹⁴² 5 kap 13 § Säkerhetsskyddsförordningen

säkerhet.¹⁴³ Som ovan nämnt är grundutredningen och registerkontrollen även en del av säkerhetsprövningen för att arbetstagaren ska kunna ingå i en anställning med säkerhetsklass 2.

Vid anställning till en befattning i säkerhetsklass 1 och 2 inhämtas även uppgifter från misstankeregistret och belastningsregistret (3 kap 14 § 2 st. SskL). Utöver uppgifter om den prövade, inhämtas dessutom uppgifter om den prövades partner ifall personen lever i ett samboförhållande eller äktenskap. Som följer av 3 kap 18 § SskL krävs samtycke av den prövade för att hämta uppgifterna för registret som begärs av verksamhetsutövaren. Samtycket är gällande under den tid som den prövade deltar i säkerhetskänslig verksamhet.

Samtycket gäller för den arbetstagande, dock inte för dennes närstående. Om det föreligger synnerliga skäl får registerkontrollen göras för andra uppgifter. Inhämtningen sker med stöd av lag, behandling av personuppgifter inom brottslagens område eller lagen om Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter enligt 3 kap 13 § SskL. I propositionen till lagen om belastningsregister anges att det ska föreligga restriktivitet gällande belastningsregistret, och den enskildes bakgrund får endast delas om det är absolut nödvändigt, eftersom uppgifter i belastningsregistret är integritetskänsliga i dess natur.¹⁴⁴

För deltagande i en anställning med säkerhetsklass 1 eller 2 genomförs även en särskild personutredning om den prövades ekonomiska förhållanden.¹⁴⁵ Personutredningen utförs av Säkerhetspolisen och liknar innehållet i säkerhetsprövningsintervjun enligt 3 kap 17 § SskL. Arbetsgivaren ska meddela Säpo om förändrade omständigheter gällande den prövades deltagande i säkerhetsklass 1 eller 2. Utlämning av uppgifter får endast ske om det får betydelse för bedömningen av den prövades lojalitetsplikt, pålitlighet och sårbarhet enligt 3 kap 19 § SskL. Utlämning av uppgifter ska prövas och begäras ut efter beslut från Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden. Innan utlämning av uppgifter kan Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden bedöma att den prövade har rätt att yttra sig. Ett yttrande kan dock inte göras gällande om uppgiften är sekretessbelagd enligt offentlighets- och sekretesslagen.¹⁴⁶ För kortare anställningar, eller vid omflyttning i fall där en säkerhetsprövning skett tidigare kan det vara godtyckligt att utföra en mindre omfattande säkerhetsprövning enligt 3 kap 3 § SskL. Detta gäller dock endast för placeringen för säkerhetsklass 3 och 2.¹⁴⁷

¹⁴³ 3 kap 7 § SskL

¹⁴⁴ Prop. 1997/98:97, s. 149-151.

¹⁴⁵ 5 kap 11 §, 16 - 17 §§ Säkerhetsskyddsförordningen. Prop. 2017/18:89, s. 80.

¹⁴⁶ 5 kap 18 § Säkerhetsskyddsförordningen

¹⁴⁷ 7 kap. 3 § Säkerhetspolisens föreskrifter (PMFS 2022:1) om säkerhetsskydd

4.3.3 Säkerhetsklass 1

Säkerhetsklass 1 innebär att rollen kräver tillgång till stor mängd kvalificerade hemliga information som kan orsaka synnerligen allvarlig skada för Sveriges säkerhet¹⁴⁸ Genomförandet för säkerhetsprövningen i den högsta säkerhetsklassen är mer omfattande än för säkerhetsklass 2, även om momenten i undersökningen i de två säkerhetsklasserna är detsamma. I den högsta säkerhetsklassen ställs högre krav på bedömningen av arbetstagarens lojalitet, pålitlighet och eventuella sårbarheter. Vad gäller omfattningen av momenten kan den särskilda personutredningen innebära att Säkerhetspolisen genomför ett enskilt samtal för deltagande i säkerhetsklass 1.¹⁴⁹

När en anställd byter till en anställning med lägre säkerhetsklass ska en ny framställan om registerkontroll begäras.¹⁵⁰ Omfattningen av prövningen ska bedömas i respektive enskilda fall.¹⁵¹ Inom säkerhetsklass 1 kan det även finnas skäl att genomföra en ny registerkontroll om en anställd byter till en anställning inom samma säkerhetsklass. Grundutredningen bör ske före registerkontrollen. I vissa fall krävs dessutom en kompletterande säkerhetsprövningsintervju med anledning av de uppgifter som lämnats ut.¹⁵²

4.4 initial och uppföljande säkerhetsprövning av anställd

Deltagande i säkerhetskänslig verksamhet förutsätts av en godkänd säkerhetsprövning enligt 3 kap 1 § SskL. Det är en helhetsbedömning av den insamlade informationen som framkommer i samband med grundutredningen, registerkontrollen och den särskilda personutredningen. Säkerhetsprövningen består av en initial och uppföljande bedömning enligt 3 kap 3 § SskL.

4.3.4 Initial säkerhetsprövning vid nyanställning

Den initiala säkerhetsprövningen består av en grundutredning med säkerhetsprövningsintervju enligt 3 kap 3 § SskL. För anställningar i klass 1 eller 2 (enligt 13, 14 och 17 §§ SskL) kompletteras grundutredningen med registerkontroll och en särskild personutredning i de fall där anställningen har placerats i säkerhetsklass 1 eller 2 enligt 13, 14 och 17 §§ SskL.

En person behöver genomgå en säkerhetsprövning för att få tillgång till säkerhetsklassad information, system eller processer och för att få tillgång att vistas på säkerhetsklassade

¹⁴⁸ 3 kap 6 § SskL

¹⁴⁹ 5 kap 17 § Säkerhetsskyddsförordningen

¹⁵⁰ Waern, Martin, Degerfeldt, Emma & Leeman, Dan., *Säkerhetsskyddslagen: en kommentar*, Norstedts juridik, Stockholm. 2022, s. 82.

¹⁵¹ Prop. 2017/18:89, s. 144.

¹⁵² Prop. 2017/18:89, s. 80, 143.

platser.¹⁵³ Säkerhetsprövningen utreder om den prövade kan antas vara lojal mot säkerhetsskyddslagens intressen, pålitlig ur säkerhetssynpunkt och om det finns omständigheter hos arbetstagaren som kan innebära en risk för sårbarhet enligt 3 kap 2 § SskL. Bedömningen av individens lojalitet, pålitlighet och sårbarhet avgör om arbetstagaren har tillräckliga förutsättningar och är lämpad för att arbeta med säkerhetskänslig verksamhet.

Från verksamhetens sida, ska den som utför säkerhetsprövningen vara kompetent och lämplig inför uppgiften. Vid en godkänd säkerhetsprövning ska dokumentationen av säkerhetsprövningen lagras.¹⁵⁴ Av praxis kan det utläsas att arbetssökande/arbetstagare inte får ta del av den information som dokumenteras under säkerhetsprövningen. Dels eftersom de frågor som ställs inte får delas med andra, dels eftersom den prövade inte ska kunna anpassa sig efter de svar som tidigare har lämnats.¹⁵⁵ Dokumentationen används vid den uppföljande säkerhetsprövningen. I de fall som sårbarheter konstaterats godtagbara bör dokumentationen klargöra dessa omständigheter inför kommande uppföljning.

Helhetsbedömningen bör ske i relation till befattningens säkerhetsklass och verksamhetens skyddsvärde. Säkerhetsprövningen ska utgå ifrån ett riskreduceringsperspektiv för att utreda de risker som kan döma personen som olämplig för rollen.¹⁵⁶ I den processen är det för utredningen nödvändigt att utreda de personliga förhållandena som individen har, även om det kan vara integritetskänsligt för den prövade.¹⁵⁷

Med lojalitetsbedömningen avses primärt om det finns en risk för att personen kommer begå brottsliga handlingar på grund av kopplingar till särskild ideologisk övertygelse (e.g. facism) eller främmande makt.¹⁵⁸ Lojalitet bedöms utefter arbetstagarens förhållande till Sveriges nationella oberoende och demokratiska statskick, och kravet ställs i relation till verksamhetens skyddsvärde och den aktuella anställningens säkerhetsklass.¹⁵⁹ Prövningen söker efter potentiella relationer som arbetstagaren har till främmande makter och terroristorganisationer, till exempel om det finns dubbla eller tidigare medborgarskap som förpliktar arbetstagaren att utelämna uppgifter till annat land eller dess underrättelsetjänst.¹⁶⁰

¹⁵³ SOU 2015:25, s. 536 f., prop. 2017/18:89, s. 78 f. och 142 f.

¹⁵⁴ 5 kap 4 § Säkerhetsskyddsförordningen

¹⁵⁵ AD 2022:3

¹⁵⁶ Prop. 2017/18:89, s. 78 - 79, 143.

¹⁵⁷ Prop. 2017/18:89, s. 167-169.

¹⁵⁸ AD 2022:3

¹⁵⁹ Prop. 2017/18:89, s. 78 - 79.

¹⁶⁰ Prop. 2017/18:89, s. 78-79, 143.

Bedömningen av pålitlighet utreder om det finns risk för att arbetstagaren spionerar, är utsatt för påtryckningar eller anses som en risk för att oavsiktligt röja säkerhetsklassade uppgifter eller medföra skada för säkerhetskänslig verksamhet.¹⁶¹ Även risken för att den enskilde oavsiktligt röjer och skadar uppgifter kan betraktas som en opålitlighet. Som framgår av SOU 2015:25 kan en arbetstagare vara en säkerhetsrisk trots att arbetstagaren uppvisar solidaritet gentemot säkerhetsskyddslagens intressen. Det kan exempelvis vara fallet om det skulle föreligga en risk för oaktsam hantering av säkerhetsklassad information.¹⁶² Vid bedömningen av pålitlighet läggs det särskild vikt vid den prövades förmåga att ärligt besvara frågorna. Den prövades skyldigheter till att medverka i säkerhetsprövningen regleras inte i lagtext. Enligt praxis är den som säkerhetsprövas inte skyldig att besvara alla frågor som ställs i prövningen, men ofullständiga, oriktiga uppgifter eller uteblivna svar bedöms negativt i prövningen, och kan innebära den prövade inte godkänns i säkerhetsprövningen.¹⁶³

I säkerhetsprövningen ingår även en bedömning av arbetstagarens sårbarheter till följd av de ändringar som av integritetsskyddshänsyn genomfördes i 2018 års säkerhetsskyddslag.¹⁶⁴ Med sårbarhet avses att det finns omständigheter som gör att arbetstagaren kan antas riskera bli utsatt för påtryckningar, utelämna känsliga uppgifter eller ställas inför en intressekonflikt. Det kan avse omständigheter som dubbla lojaliteter, ekonomisk situation, lön, personlighetssyndrom, exponering gentemot antagonistiska organisationer och missbruk.¹⁶⁵ Även missnöje gentemot sin arbetsgivare beaktas som en grund till sårbarhet.¹⁶⁶

4.3.5 Uppföljande säkerhetsprövning av anställda i verksamheten

Säkerhetsprövningar bör vara integrerade i verksamheten och ske kontinuerligt av anställda i en säkerhetsklassad verksamhet. Den uppföljande säkerhetsprövningen ska ske kontinuerligt och syftar till att verksamheten ska få en fördjupad personkännedom om sina anställda i säkerhetsklassade roller.¹⁶⁷ Som anställd i en säkerhetskänslig verksamhet krävs uppföljande säkerhetsprövning enligt 3 kap 3 § 2 st. SskL. I uppföljningen utvärderas den anställdes sårbarhet. Det görs genom att identifiera individens personliga omständigheter, genom att uppdatera uppgifter i grundutredningen, registerkontroll och utreda förändringar från den initiala säkerhetsprövningen.¹⁶⁸

¹⁶¹ Prop. 2017/18:89, s. 79.

¹⁶² SOU 2015:25, s. 387.

¹⁶³ AD 2022:3

¹⁶⁴ SOU 2015:25, s. 387.

¹⁶⁵ Prop. 1995/96:129, s. 28.

¹⁶⁶ Säkerhetspolisen. *Vägledning personalsäkerhet*, s. 9-10.

¹⁶⁷ Säkerhetspolisen. *Vägledning: Personalsäkerhet*, s.21.

¹⁶⁸ Prop. 2017/18:89, s. 80-81.

Den uppföljande säkerhetsprövningen syftar till att skapa en fördjupad personkännedom genom att identifiera risker, mottaglighet eller omständigheter som kan resultera i en intressekonflikt.¹⁶⁹ I Säkerhetspolisens vägledning uttalas att det är fördelaktigt om närmaste chef genomför den uppföljande säkerhetsprövningen, då chefen kan uppmärksamma förändringar i beteenden och personliga omständigheter i samband med den dagliga kontakten med den anställde.¹⁷⁰ Säkerhetspolisen framför också att den uppföljande säkerhetsprövningen därför bör inkludera frågor om arbetstagarens personliga förhållanden, arbetsituation, livssituation, sociala- och ekonomiska status.¹⁷¹ I prövningen ingår även att utreda om den säkerhetsprövade uttrycker missnöje i sin arbetsituation, då det kan innebära en ökad risk. Därutöver ingår det även i den uppföljande säkerhetsprövningen att identifiera om det skett försök till från främmande makt. I samband med den uppföljande säkerhetsprövningen ska det även ske en registerkontroll. Rollen innefattar också att verksamheten bör meddela information och risker till Säkerhetspolisen, såsom om den anställde har avslutat ett samboförhållande, eller verkar ha mer pengar att förfoga över och att spendera än tidigare.¹⁷²

De inhämtade uppgifterna från säkerhetsprövningen ska sparas.¹⁷³ Ett begränsat underlag kan medföra risk för att eventuella omständigheter som intressekonflikter och beroenden inte uppmärksammas.¹⁷⁴ En omprövning av säkerhetsprövningen kan innebära att en arbetstagare inte längre uppfyller kraven avseende lojalitet, pålitlighet och sårbarhet. Bedömningen bör ske i förhållande till kännedom om den prövade, dennes befattning samt övriga omständigheter (3 kap 4 § SskL). Beslut om säkerhetsprövning fattas av verksamhetsutövaren.¹⁷⁵ Det innebär att arbetstagarens inte längre kan delta i den säkerhetskänsliga verksamheten. Därutöver ska en uppföljande säkerhetsprövning alltid ske i samband med att den säkerhetsklassade anställningen avslutas.¹⁷⁶

4.4 Tillsyn av säkerhetsskyddet

4.4.1 Tillsynsmyndighetens roll inom verksamhetsområdet

Säkerhetsskyddslagen reglerar flera tillsynsmyndigheter inom olika verksamhetsområden.¹⁷⁷ Det är regeringen som avgör tillsynsmyndigheten enligt 6 kap 1 § SskL. Tillsynsmyndigheter, som exempelvis Försvarsmakten, Säkerhetspolisen, Svenska kraftnät, Transportstyrelsen och

¹⁶⁹ Prop. 2017/18:89, s. 80-81

¹⁷⁰ Säkerhetspolisen. Vägledning Personalsäkerhet, s.21.

¹⁷¹ Säkerhetspolisen. Vägledning Personalsäkerhet, s.21.

¹⁷² Prop. 2017/18:89, s. 80 - 81.

¹⁷³ Säkerhetspolisen. Vägledning Personalsäkerhet, s.21.

¹⁷⁴ 5 kap 4 § Säkerhetsskyddsförordningen

¹⁷⁵ AD 2022:3

¹⁷⁶ Prop 2017/18:89, s. 144.

¹⁷⁷ Prop. 1995/96:129, s. 37.

Finansinspektionen, har i uppdrag att ta beslut om placering i säkerhetsklass för privata verksamhetsutövare.¹⁷⁸ Det sker huvudsakligen genom att tillsynsmyndigheten identifierar och kartlägger de verksamhetsutövare som finns inom verksamhetens tillsynsområde.¹⁷⁹

För verksamheter och anställningar med säkerhetsklass 1 tar regeringen beslut om placering i säkerhetsklass (3 kap. 12 § SskL).¹⁸⁰ Gällande placering i säkerhetsklass 2 eller 3 överses beslutet av kommuner, regioner och statliga myndigheter för placeringar inom offentlig sektor¹⁸¹, medan respektive tillsynsmyndighet ser över placeringar för privat sektor. Vid tillsyn kan verksamhetsutövaren behöva dela uppgifter som kan påvisa lagens tillämplighet enligt 6 kap 2 § SskL. Om det finns särskilt kritiska omständigheter kring verksamheten har Säkerhetspolisen och Försvarmakten befogenheter att överta tillsynsansvaret.¹⁸²

Den som bedriver säkerhetskänslig verksamhet är skyldig att upprätthålla sitt säkerhetsskydd. Tillsynsmyndigheternas uppdrag är att genomföra en effektivt och rättssäker tillsyn. Vid konstaterad brist kan tillsynsmyndigheten förelägga verksamhetsutövaren att vidta åtgärder för att åtgärda bristerna. En verksamhetsutövare som har fått en anmärkning ska på ett utsatt datum redovisa för tillsynsmyndigheten hur de har åtgärdat bristen.¹⁸³ Om ett beslut efter tillsyn enligt 9 § inte följs eller om det planerade förfarandet fortfarande har brister efter implementerade åtgärder har tillsynsmyndigheten möjlighet att besluta att det planerade förfarandet inte får genomföras.

4.4.2 Överklagande av säkerhetsprövningsbeslut

Vid beslut om säkerhetsprövning har inte verksamhetsutövaren ett ansvar att redogöra för omständigheterna för beslutet. I de fall beslutet innebär ett ingripande kan verksamhetsutövaren överklaga beslutet.¹⁸⁴ I en pågående utredning har en särskild utredare i uppdrag att se över processen för säkerhetsskyddet gällande underlag och möjlighet att överklaga säkerhetsprövningsbeslut.¹⁸⁵ I propositionen till 1996 års Säkerhetsskyddslag uttalas dock att det inte finns en motiverad anledning till att införa beslut om möjlighet att överklaga ett säkerhetsprövningsbeslut. I propositionen konstateras att även om beslutet avser en anställning

¹⁷⁸ 8 kap 1 § Säkerhetsskyddsförordningen

¹⁷⁹ 8 kap 4 § Säkerhetsskyddsförordningen

¹⁸⁰ 5 kap 5 § Säkerhetsskyddsförordningen

¹⁸¹ 5 kap 8 § Säkerhetsskyddsförordningen

¹⁸² 5 kap 10 § Säkerhetsskyddsförordningen

¹⁸³ Säkerhetspolisen. Vägledning Personalsäkerhet, s.21.

¹⁸⁴ 8 kap 4 § 3 st Säkerhetsskyddslagen

¹⁸⁵ Dir. 2023:91. En förbättrad process för säkerhetsprövningar. 20 juni 2023, s. 2-11. Förslaget presenteras den 15 augusti 2024.

och det går att överklaga beslutet till myndigheten, kan ett beslut inte göras gällande i de verksamheter där det råder fri anställningsrätt.¹⁸⁶

4.5 Sammanfattande analys

I säkerhetsskyddslagen fastställs att proportionalitetsprincipen ska beaktas så att integritetskränkningar inte sker mer än nödvändigt. Grundutredningen, registerkontrollen och den särskilda personutredningen är viktiga delmoment för arbetsgivare för att bedöma arbetstagarens lämplighet för säkerhetsklassade befattningar. Dessutom kan arbetsgivare genom säkerhetsprövningen utvärdera respektive anställdas lojalitet, pålitlighet och risk för sårbarheter. Genom den uppföljande säkerhetsprövningen kan arbetsgivaren kontinuerligt utvärdera arbetstagarens lämplighet och identifiera eventuellt nya risker.

Säkerhetsklassificering av olika befattningar baseras på två faktorer, sekretessbeläggning av den information som hanteras och den säkerhetsrisk som kan uppstå av att informationen delas till obehöriga.¹⁸⁷ Beroende på nivå av befattningens säkerhetsklassificering tillåter säkerhetsskyddslagen åtgärder som för en icke säkerhetsklassad befattning är otillåtet.

En intressekonflikt uppstår när två eller flera parter har motstående eller potentiellt motstående intressen. För ordinarie arbetstagare som inte ingår i säkerhetsklassade anställningar, sker det en avvägning mellan arbetstagarens intresse av skydd för integritet, i förhållande till arbetsgivarens intresse av tillgång till information om arbetstagaren, i syfte att uppnå ett särskilt ändamål.¹⁸⁸ En arbetsgivare kan till exempel ställa krav avseende den allmänna säkerheten eller förebyggande av brott såsom ekonomisk brottslighet. Exempelvis kan en arbetsgivare vid anställning av en säkerhetschef inom ett IT-bolag inkludera bakgrundskontroll som en del av kravspecifikationen även om befattningen inte omfattas av säkerhetsskyddslagen i den aktuella verksamheten. Det innebär att integritetsintrånget kan göras tillåtet förutsatt att det inte strider mot god sed i arbetslivet.

Grundutredning är ett krav för säkerhetsklass 3. Exempel på sådana befattningar är administrativa assistenter på myndigheter som hanterar intern dokumentation och fastighetspersonal inom säkerhetsklassade anläggningar som utför underhåll och service på platser där känslig verksamhet bedrivs. I säkerhetsklass 3 ingår inte den särskilda personutredningen, och vid registerkontroll i misstankeregistret och belastningsregistret är det inte tillåtet att inhämta uppgifter avseende anhörig. En grundutredning kan aktualiseras även

¹⁸⁶ Prop. 1995/96:129, s. 65.

¹⁸⁷ Kapitel 3.2.3. Placering i en säkerhetsklassad anställning.

¹⁸⁸ Kapitel 4.2. God sed på arbetsmarknaden

om det inte kräver en placering i säkerhetsklass. Exempelvis ska en säkerhetsprövning ske om en arbetstagare tar del av begränsade hemliga uppgifter vilka kan medföra ringa skada för Sveriges säkerhet.

Säkerhetsklass 2 är exempelvis befattningar som leder projekt för säkerhetsklassad infrastruktur och personal som har tillgång till säkerhetssystem. Utöver grundutredningen innebär säkerhetsklass 2 och 1 att arbetstagaren genomgår registerkontroll och en särskild personutredning. Befattningar i säkerhetsklass 1, innebär en mer omfattande säkerhetsutredning eftersom arbetstagare i säkerhetsklass 1 har tillgång till stor mängd kvalificerade hemliga uppgifter och att anställda i denna säkerhetsklass har möjlighet att orsaka synnerligen allvarlig skada för Sveriges säkerhet. De som berörs av den högsta säkerhetsklassen (1) kan exempelvis vara högre chefer inom samhällsviktig verksamhet eller högt uppsatta säkerhetsrådgivare. För de befattningarna är det inte godtagbart att genomföra en mindre ingripande prövning.

De tre säkerhetsklasserna för befattningar ger arbetsgivare möjlighet att utföra mer djupgående säkerhetsprövningar för roller med högre risk. Dessutom ger det arbetstagare en insikt i det säkerhetsansvar som följer med den aktuella befattningen, och dess påverkan på den grad av integritetskränkning som kan förväntas vid en anställning i den aktuella befattningen. Däremot har inte arbetstagaren tillgång innehållet i säkerhetsprövningen eller de omständigheter som påverkat beslutsprocessen avseende lämpligheten för rollen, eftersom den informationen är sekretessbelagd. Arbetstagaren saknar därför förmågan att själv utvärdera om avvägningen mellan integritetsintrånget och den nationella säkerheten har varit motiverad, utan måste istället förlita sig på arbetsgivarens beslut och bedömning.

5. Analys

Den kommande analysen besvarar vilket skydd arbetstagare har för sin personliga integritet i EU-rätten, säkerhetskylldslagen och arbetsrätten vid säkerhetsprövningar för anställningar som hanterar säkerhetskänslig information. Analysen besvarar även hur skyddet för arbetstagare skiljer sig åt mellan olika typer av säkerhetsklassade befattningar 1, 2 och 3 samt för befattningar som inte är säkerhetsklassade.

5.1 Arbetstagares skydd för personliga integritet

Det finns inga tydliga riktlinjer för hur säkerhetsprövningen ska utföras för att minska intrång för den enskildes personliga integritet. Dessutom saknas det tydliga riktlinjer för hur djupgående frågor som ska ställas i säkerhetsprövningen eller vad som anses som tillräckligt omfattande för att utvärdera säkerhetsrisken i samband med en nyrekrytering eller en befintlig anställd. Framförallt är tolkningsutrymmet för vad som anses som motiverat utifrån rikets säkerhet ospecificerat och gör det därför svårt att förstå vad som är motiveringen för en integritetskränkning. Genom att motivera en åtgärd med skyddet för *Sveriges säkerhet* ges stort utrymme för tolkning av arbetsgivaren. Ur en sådan synvinkel bör integritetsintrånget och dess ändamålsenlighet i relation till den säkerhetsklassade befattningen bedömas i förhållande till den säkerhetsklassade anställningens betydelse för Sveriges säkerhet. Eftersom det saknas en tydlighet avseende hur omfattande och ingående information som behövs för att säkerställa rikets säkerhet är det svårt att göra en väl avvägd bedömning om hur ingående frågor som behöver besvaras av arbetstagaren och vilket integritetsintrång som den kommer utsättas för.

Det är även stor variation mellan verksamheter. Som en följd av variationen kan samma frågor tolkas olika mellan olika organisationer, då omständigheterna skiljer sig åt. Mängden av integritetskänslig information som berörs i säkerhetsprövningen påverkas av utredningens innehåll och omfattningen av arbetstagarens prövning och utredning av personliga förhållanden. Varje verksamhet kan därför enskilt bestämma de frågor som ställs, vilket skapar en stor variation bland de frågor som kan ställas. Därmed kan det vara svårt för både arbetsgivare och arbetstagare att avgöra vilka frågor som anses nödvändiga för att utvärdera säkerhetsrisken och vilka som kan kränka individens integritet. Det ställer krav på att den som behandlar uppgifter om personliga omständigheter innehar tillräcklig kompetens för att värdera materialet, och därmed göra en bedömning av arbetstagarens lojalitet, pålitlighet och eventuella sårbarheter. Speciellt, med anledning av grundutredningens sekretess och att tillvägagångssättet för att genomföra grundutredning inte är tillräckligt styrd.

Det finns även stor variation inom verksamheten om hur säkerhetsprövningar utförs, då varje chef avgör vad som anses som lämpligt i den uppföljande grundutredningen. Dessutom har den närmaste chefen ansvar att genomföra fördjupad personkännedom i den uppföljande säkerhetsprövningen av en anställd i en säkerhetsklassad befattning. Det är otydligt om hur omfattande en chef bör gå tillväga i den uppföljande säkerhetsprövningen, vilket gör det svårare för en befintlig arbetstagare att avstå från att delta i den uppföljande säkerhetsprövning. Detta förstärks av lojalitetsplikten där den anställde inte får göra något för att skada eller förhindra arbetsgivaren från att utföra sin verksamhet.

Sekretessbeläggning gör att det är svårt för både den enskilde och externa parter att utvärdera om en integritetskränkning kan motiveras av syftet. Särskilt eftersom det är svårt att säkerställa att den nivå av säkerhetsklass som undersöks och de frågor som ställs till arbetstagaren är tillräcklig i förhållande till den aktuella befattningen i den specifika säkerhetsklassen. Arbetstagare har heller inte tillgång till innehållet i säkerhetsprövningen eller de omständigheter som påverkar beslutsprocessen avseende lämpligheten för rollen, eftersom den informationen är belagd med sekretess. Ett specifikt exempel där det är svårt att utvärdera motivet för informationsinsamling, är då arbetsgivaren dokumenterar personliga förhållanden som inte har betydelse för den aktuella säkerhetsprövningen. Arbetsgivaren kan fransäga sig ansvaret för integritetskränkningen genom att hävda att uppgifterna inte kan tillkännages med anledning av sekretess eller att beslutet sker av Säkerhetspolisen. Följden blir att en oproportionerligt ingripande säkerhetsprövning inte kan prövas av arbetssökande eller befintliga arbetstagare.

I dagsläget är det inte heller möjligt för arbetstagaren att överklaga ett säkerhetsprövningsbeslut enligt säkerhetsskyddslagen. Dessutom, ingår det inte i tillsynsmyndigheternas roll att säkerställa arbetstagarens integritet inte kränks. Likaså innehar inte integritets- och säkerhetsskyddsmyndigheten befogenheter att avgöra om uppgifter kan återkallas eller hur bedömningen har skett i den enskilda fallet. Frågan är om den självständiga prövning som förutsätts i lagen verkligen kan äga rum eller om utlämnande av beslutet i sig eller alltid praktiskt taget medför negativa rättsverkningar för arbetstagaren. Arbetstagaren kan därför endast överklaga beslutet till Europakonvention där omständigheterna som ligger till grund för beslutet kan prövas. Eftersom att omständigheter som ligger grund till bedömningen är sekretessbelagda, vet inte arbetstagaren om när det är relevant att överklaga ett beslut till Europadomstolen. Detta kan anses som att stå i strid med rätten till effektivt rättsmedel enligt Europakonventionen, som kräver att Sverige ska fullt ut beakta individens rätt till integritetsskydd. Möjligheten att överklaga ett säkerhetsprövningsbeslut skulle därför öka förutsebarheten och rättssäkerheten såväl för arbetstagare som för arbetsgivare.

5.2 Skillnader i skyddet för arbetstagaren mellan olika typer av säkerhetsklassade befattningar

Genom säkerhetsskyddslagen ger anställda ett indirekt godkännande till integritetsintrång. En person som ansöker till en befattning med säkerhetsklassificering har indirekt gett sitt medgivande till säkerhetsprövningen och de integritetskänsliga moment som ingår då det krävs för att uppfylla kravspecifikationen för den aktuella befattningen. För säkerhetsklassade befattningar som omfattas av säkerhetsskyddslagen har lagstiftaren redan utvärderat integritetsintrånget och dess intresseavvägning i lagtext mellan den enskildes integritet och den nationella säkerheten. Vid en säkerhetsprövning har därför inskränkningen skett med stöd av säkerhetsskyddslagen.¹⁸⁹ Ett intrång i den personliga integriteten blir därmed tillåtet med anledning av befattningens säkerhetsklassificering då risken för den nationella säkerheten överväger integritetsintrånget.

För arbetssökande och anställda i en befattning med säkerhetsklass 1 och till viss del säkerhetsklass 2 är det större risk för en integritetskränkning. Detta kan motiveras av hotet som arbetstagare i dessa befattningar kan utgöra mot Sveriges säkerhet. Befattningar i säkerhetsklass 1 och 2, innebär en mer omfattande säkerhetsutredning eftersom arbetstagare har tillgång till stor mängd kvalificerade hemliga uppgifter, och att anställda i denna säkerhetsklass har möjlighet att orsaka synnerligen allvarlig skada för Sveriges säkerhet. Därför bör en arbetstagare som har en anställning med högre säkerhetsklass vara medveten om att det ingår mer djupgående bakgrundskontroller vid dessa befattningar. Eftersom att risken för Sveriges säkerhet är allvarlig, kan det också antas att de intrång i den personliga integriteten kan motiveras utifrån proportionalitetsprincipen, då den nationella säkerheten överväger integritetsintrånget i den aktuella befattningen.

Gällande säkerhetsklass 3, och roller utan säkerhetsklassning är det svårare att utföra avvägningen mellan den personliga integriteten och den nationella säkerheten. I säkerhetsklass 3 får arbetstagaren tillgång till konfidentiella uppgifter och viss tillgång till hemliga uppgifter vilket kan orsaka en betydande skada för Sveriges säkerhet. Vad som anses som betydande skada för Sveriges säkerhet, påverkas betydligt mer av de omständigheter som rör den aktuella befattningen och verksamheten. Med tanke på att arbetstagare saknar behörighet för säkerhetsprövningens innehåll är det också svårt för dem att själva avgöra vad som kan anses som en motiverad fråga eller krav som ställs inför rollen, och vilka frågor eller bakgrundskontroller som i realitet kan anses som integritetskränkande. För befattning utan säkerhetsklassning, kan det inte heller antas att de är införstådda med den form av

¹⁸⁹ Kapitel 2.2.2. Legalitetsprincipen.

integritetsintrång som kan ske vid en säkerhetsprövning. I relation till Europakonventionen med kravet på effektivt rättsmedel kräver det att Sverige behöver se till att ta mer hänsyn till den personliga integriteten för att säkerhetsställa att det finns tillräcklig skydd för arbetstagare i säkerhetsklass 3 och befattningar utan säkerhetsklassning.

6. Slutsats

Även om lagstiftningen vill undvika att en enskild anställds personliga integritet kränks, kräver det mer osäkra säkerhetsläget striktare kontroller för att skydda Sveriges nationella säkerhet eller som omfattas av ett för Sverige förpliktande internationellt åtagande om säkerhetskänslig verksamhet. I samband med säkerhetsprovningar av anställda, kan det därför inte förväntas att den enskilde arbetstagaren får insikt i vad som konkret utvärderas vid en säkerhetsprovning. Detta gäller samtlig information som ligger till grund för säkerhetsprovningen som till exempel hotbilden mot företaget, de omständigheter som finns i det specifika fallet, eller bakgrunden till de specifika frågor som ställs. Anledningen är att dessa faktorer kombineras för att utföra en helhetsbedömning av den anställde. Att dela den här typen av information till en anställd är därmed i sig en risk för Sveriges säkerhet, och verksamheten kan därför inte ta risken att röja den informationen för att skydda en enskilds anställds integritet.

Arbetstagaren bör istället förhålla sig till de riktlinjer som finns för olika säkerhetsklasser som finns för befattningar som har tillgång till säkerhetskänslig information. För de med högre säkerhetsrisk, säkerhetsklass 1 och säkerhetsklass 2, är oftast risken för den nationella säkerheten så stor att den enskilde anställde bör vara medveten om att dessa befattningar kräver en djupgående säkerhetsprovning. De bör därför också vara medvetna om att det kan vara tvungna att delge personlig information, som vid ej säkerhetsklassade anställningar ansetts som integritetskränkande. Att ansöka till dessa befattningar kan därför ses som ett passivt medgivande där arbetssökande godkänner ett potentiellt integritetsintrång vid anställning.

Utmaningen uppstår vid de befattningar som kräver provningar av säkerhetsklass 3, eller som inte är säkerhetsklassade. I dessa fall är avvägning mellan rikets säkerhet och arbetstagares integritet betydligt mer nyanserad, och beroende av omständigheterna för den anställda. Detta gäller speciellt för grundutredningen för en pågående anställning där det saknas riktlinjer för vilka frågor som får ställas, och där det är den enskilde chefen i respektive verksamhet som gör avvägningen av vilket personintrång som anses som lämpligt i relation till säkerhetsrisken för befattningen.

För att stärka arbetstagares skydd i dessa fall, kan det krävas tydligare definitioner av vad som krävs för att en befattning ska ingå i säkerhetsklass 3, och det kan till och med behöva införas en säkerhetsklass 4 för att garantera att det finns riktlinjer för samtliga befattningar där en säkerhetsprovning utförs. Säkerhetsklass 4 skulle till exempel kunna appliceras för kortare vikariat för säkerhetsklass 3, där befattningarna i nuläget inte har en säkerhetsklassning. Dessutom behövs tydligare instruktioner för vilka frågor och ämnen som inte bör beröras i en

säkerhetsprövning för lägre säkerhetsklasser. Exakt hur dessa instruktioner ska utformas krävs en mer djupgående analys av säkerhetspolisen i Sverige.

Även om det införts tydligare instruktioner och en fjärde säkerhetsklassificering, kommer den enskilde arbetstagaren att sakna ett tydligt skydd för sin integritet vid roller som berör känslig information. Detta eftersom att både yttre och inre hot mot Sverige ökar, och då den tekniska utvecklingen gör det svårare för verksamheter och säkerhetspolisen att skydda Sveriges säkerhet. För samhällets övergripande skydd kan det därmed antas att säkerhetspolisen i de betänkanden som läggs fram till regeringen i de flesta fall kommer vilja vara på den säkra sidan, och därmed premiera rikets skydd före den personliga integriteten.

Källförteckning

Offentligt tryck

Propositioner

Prop. 2020/21:30 Totalförsvaret 2021 - 2025

Prop. 2017/18:89 Ett modernt och stärkt skydd för Sveriges säkerhet - ny säkerhetsskyddslag

Prop. 2009/10:80 En reformerad grundlag

Prop. 1995/96:129 Säkerhetsskydd

Prop. 1993/94:117 Inkorporering av Europakonventionen och andra fri- och rättighetsfrågor

Statens Offentliga utredningar

SOU 2015:25 En ny säkerhetsskyddslag

SOU 2009:44 Integritetsskydd i arbetslivet

SOU 2008:3 Skyddet för den personliga integriteten

SOU 2002:18 Personlig integritet i arbetslivet

SOU 2002:88. Politisk övervakning och personalkontroll.

SOU 1994:149 Säkerhetsskydd

SOU 1968:4 Handläggningen av säkerhetsfrågor

Remissvar

Dir. 2023:91. En förbättrad process för säkerhetsprövningar. 20 juni 2023.

Myndighetsbeslut

JK dnr RD 19/68

Litteratur

Barak, Aharon. & Kalir, Doron. *Proportionality: constitutional rights and their limitations*. Cambridge: Cambridge University Press, 2012.

Clapham, Andrew. *Human Rights in the Private Sphere*, Oxford: Clearedon paperbacks, 1993.

Danelius et al. *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis. En kommentar till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna*, 6:e upplagan, Stockholm: Nordstedts Juridik, 2023.

Dorssemont, Filip, Lörcher, Klaus, Clauwaert, Stefan & Schmitt, Mélanie (red.), *The Charter of Fundamental Rights of the European Union*, Oxford: Hart Publishing, 2019.

Hellner, Jan, *Rättsteori: En introduktion*, 2:e upplagan. Stockholm: Juristförlaget, 1994.

Hermerén G. *Gentester i arbetslivet – risk, nytta, integritet*. Stockholm: Genetik, arbetsliv och etik, 1995.

Hettne et al. EU-rättslig metod: teori och genomslag i svensk rättstillämpning, 2:e upplagan, Stockholm: Norstedts juridik, 2011.

Hjertstedt, Mattias. Beskrivningar av rättsdogmatisk metod: *Om innehållet i metodavsnitt vid användning av ett rättsdogmatiskt tillvägagångssätt* i festskrift till Örjan Edström, Umeå: Juridiska institutionen vid Umeå universitet, 2019.

Källström, Kent & Malmberg, Jonas, *Anställningsförhållandet: inledning till den individuella arbetsrätten*. 2019. Uppsala: Iusté. 2019.

Lehrberg, Bert. *Praktisk juridisk metod*. Tofte upplagan Uppsala: Iusté, 2020.

Militära underrättelse- och säkerhetstjänsten: Must årsöversikt, 2023.

Papadopoulou & Skarp. *Juridikens nycklar: Introduktion till rättsliga sammanhang, metoder och verktyg*, 2:e upplagan, Stockholm: Norstedts juridik, 2021.

van Dijk et al. *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights*, 5:e upplagan, 2018.

Säkerhetspolisen. Vägledning: *Personalsäkerhet*.

Waern, Martin, Degerfeldt, Emma & Leeman, Dan., *Säkerhetsskyddslagen: en kommentar*, Norstedts juridik, Stockholm, 2022.

Westregård, Annamaria. *Integritetsfrågor i arbetslivet*. Diss. Lund: Univ, 2002.

Artiklar

Bengtsson, Bertil. *SOU som rättskälla*, SvJT 2011.

Calleman, C, *När strider en uppsägning mot god sed på arbetsmarknaden?* Festskrift till Örjan Edström. 2019.

Ehrenkrona, Carl Henrik. *Rättssäkerhetsbegreppet och Europakonventionen*, SvJT 2007:39.
Jareborg, Nils. *Rättsdogmatik som vetenskap*. SvJT 2004.

Källström, Kent. *Arbetsgivarens kontroll – arbetstagarens integritet – Sverige?* . Arbetsliv i omvandling. 2000.

Malmberg, Jonas. *Arbets sökandes upplysningsplikt*. Juridisk tidskrift 2000–01, s.638- 648.

Reimers, Elisabet. *Integritetsskyddet i regeringsformen*. SvJT 2009.

Strömholm, Stig. *Integritetsskydd*. SvJT 1971.

Övriga

Säkerhetspolisen, *Mer om Stig Wennerström*, Säkerhetspolisen, DOI:
<https://www.sakerhetspolisen.se/om-sakerhetspolisen/var-historia/ur-arkivet-handelser-fran-historien/sa-avslojades-stig-wennerstrom/mer-om-stig-wennerstrom.html> [Hämtad 1 maj 2024].

Säkerhetspolisen, *Om säkerhetskydd*, Säkerhetspolisen, DOI:
<https://www.sakerhetspolisen.se/sakerhetsskydd/om-sakerhetsskydd.html> [Hämtad 15 maj 2024].

Rättsfallsförteckning

Rättsfall från EU - domstolen

Buckley mot United Kingdom, no. 20348/92.

Copland mot Storbritannien. No. 62617/00.

Dudgeon mot Storbritannien. No. 7525/76.

Handyside mot Storbritannien. No 5493/72.

Hannover mot Tyskland. No. 59320/00

Klass m.fl. mot Tyskland. No. 5029/71.

Leander mot Sverige. No. 9248/81.

Niemitz mot Tyskland, No. 13710/88.

Segerstedt Wiberg m.fl. mot Sverige. No. 62332/00.

Svenska rättsfall

AD 2022:24

AD 2022:18

AD 2022:3

AD 2020:4

AD 2014:85

AD 2013:19

AD 2009:36

AD 2003:21

AD 2001:3

AD 2000:17

AD 1998:97

AD 1997:29

AD 1993:18

AD 1987:57

AD 1983:46

AD 1980:89

AD 1979:143