

Landstinget Gävleborg  
Landstingsstyrelsen  
801 88 GÄVLE

## **Tillsyn enligt personuppgiftslagen (1998:204) – behandling av provresultat från alkoholtester**

### **Datainspektionens beslut**

Datainspektionen avslutar ärendet med nedanstående synpunkter.

### **Redogörelse för tillsynsärendet**

Datainspektionen har genomfört en inspektion av Landstinget Gävleborg (landstinget). Syftet med inspektionen har varit att kontrollera hur landstinget behandlar personuppgifter till följd av den rutin för slumpmässiga alkoholtester av personalen som landstinget tagit fram. Protokoll över inspektionen har upprättats och översänts till landstinget, som har yttrat sig.

Som underlag för Datainspektionens synpunkter i detta ärende ligger, utöver vad som framkommit vid inspektionen, de upplysningar som landstinget lämnat skriftligen till Datainspektionen i ett tidigare tillsynsärende (diarienummer 1378-2012).

Datainspektionen har vid utredningen av ärendet också inhämtat Arbetsmiljöverkets synpunkter rörande arbetsmiljölagstiftningens tolkning och tillämpning.

Av landstingets redogörelse har bland annat följande framkommit.

Landstinget strävar efter att vara en alkohol- och drogfri arbetsplats. Detta är enligt landstinget både en viktig patientsäkerhetsfråga och en viktig arbetsmiljöfråga. Landstinget har en alkohol- och drogpolicy som tydligt tar ställning i den här frågan och för att ytterligare förstärka detta ställningstagande har landstinget formellt beslutat att införa slumpmässiga alkoholtester av personalen. Avsikten är

att samtliga personalkategorier ska omfattas av alkoholtesterna. Ambitionen är att på årsbasis testa 25 % av personalstyrkan.

Landstinget har tagit fram en rutin för de rutinmässiga alkoholtesterna. Vid tidpunkten för inspektionen hade dock några slumpmässiga alkoholtester ännu inte genomförts.

Alkoholtesterna kommer att administreras och genomföras av Gävle Dala Företagshälsa (företagshälsovården) som sorterar under Gävle Dala Företagshälsovårdsnämnd. Resultatet från testerna kommer att sparas i journalhandlingar hos Gävle Dala Företagshälsa i enlighet med patientdatalagens bestämmelser om dokumentationsskyldighet. All information hos företagshälsovården omfattas av hälso- och sjukvårdssekretess.

Uppgifter om provresultat från alkoholtesterna kan komma att lämnas ut från företagshälsovården till landstinget i egenskap av arbetsgivare. Det rör sig i detta fall inte om något elektroniskt utlämnande, utan uppgifterna lämnas antingen brevlades eller vid ett personligt möte där företrädare för Gävle Dala Företagshälsa, arbetsgivaren och arbetstagaren närvarar.

Det krävs ett sekretessbrytande samtycke för att företagshälsovården ska kunna lämna ut uppgifter till arbetsgivaren. Samtycket avser endast överlämnande av uppgifter från företagshälsovården till arbetsgivaren. Landstinget avser inte att grunda någon behandling av personuppgifter på detta samtycke. Det är inte aktuellt att lämna ut fullständiga testresultat, utan de uppgifter som överlämnas är "onykter", "testat positivt", "avböjt" samt datum då testet genomförts.

Uppgifterna som lämnas ut till arbetsgivaren kommer att registreras i Adato, som är landstingets elektroniska rehabiliteringssystem.

Landstinget har uppgett att det är respektive nämnd (landstingsstyrelsen, nämnden för tillväxt och regional utveckling samt patientnämnden) som är personuppgiftsansvarig enligt personuppgiftslagen, var och en för sig, för den personuppgiftsbehandling som sker i Adato.

## **Skäl för beslutet**

### Bakgrund

Landstinget har ännu inte genomfört några alkoholtester inom ramen för rutinen med generella alkoholtester av personalen. Rutinen har således ännu inte resulterat i någon registrering av provresultat i Adato eller någon annan form av personuppgiftsbehandling. Eftersom det inte finns någon personuppgiftsbehandling att ta ställning till i detta tillsynsärende lämnar

Datainspektionen endast allmänna synpunkter på den personuppgiftsbehandling som kan komma att ske om rutinen med generella alkoholtester realiseras.

Inspektionen betonar att framställningen har en resonerande karaktär och inte innebär att inspektionen har tagit slutlig ställning till hur personuppgiftslagen ska tolkas och tillämpas i detta fall. Inspektionens synpunkter begränsar sig vidare till vissa aspekter av behandlingen och tar inte upp alla bestämmelser i personuppgiftslagen som kan bli tillämpliga.

#### Vad omfattas av Datainspektionens prövning i detta ärende?

Datainspektionens uppgift är att verka för att människor skyddas mot att deras personliga integritet kränks genom behandling av personuppgifter. Det framgår av förordningen (2007:975) med instruktion för Datainspektionen. Inspektionens befogenheter omfattar således inte alla kontrollåtgärder som en arbetsgivare vidtar, utan det krävs att åtgärden innebär behandling av personuppgifter.

Att bli föremål för slumpmässiga alkoholtester innebär ett betydande integritetsintrång. Arbetsgivares rätt att kräva alkoholtester och arbetstagares motsvarande skyldighet att underkasta sig sådana tester styrs dock i huvudsak av arbetsrättsliga regler och omfattas inte av Datainspektionens befogenheter som tillsynsmyndighet. Det är normalt först den efterföljande behandlingen av personuppgifter som en kontrollåtgärd resulterar i, som exempelvis registrering i IT-system av resultat från alkoholtester, som omfattas av Datainspektionens prövning.

Datainspektionens synpunkter i detta ärende begränsar sig därför till den personuppgiftsbehandling som kan komma att ske efter det att de slumpmässiga alkoholtesterna genomförts. Det är först vid denna tidpunkt som det är sannolikt att personuppgifter kan komma att behandlas på ett sätt som omfattas av personuppgiftslagstiftningen.

Inspektionens synpunkter begränsar sig vidare till den personuppgiftsbehandling som landstinget i egenskap av arbetsgivare kan komma att utföra med stöd av personuppgiftslagen. Inspektionen har således inga synpunkter på den informationshantering som aktualiseras då landstingets företagshälsovård genomför och administrerar alkoholtester av personalen inom ramen för vad som kan betecknas som hälso- och sjukvård. Den personuppgiftsbehandlingen omfattas av patientdatalagens bestämmelser. Datainspektionen förutsätter att landstinget följer de krav som ställs upp i detta regelverk.

Vid vilken tidpunkt inträder landstingets ansvar enligt personuppgiftslagen?

Av landstingets redogörelse framgår att uppgifter hänförliga till de slumpmässiga alkoholtesterna kommer att överlämnas från den landstingsbaserade företagshälsovården till landstinget i egenskap av arbetsgivare, under förutsättning att den anställde lämnat sitt samtycke till detta. Avsikten är att uppgifterna därefter ska registreras i IT-stödet Adato.

Personuppgiftslagen omfattar enligt 5 § personuppgiftslagen helt eller delvis automatiserad behandling av personuppgifter och dessutom manuell behandling av personuppgifter i register. Att lagen gäller också för delvis automatiserad behandling av personuppgifter innebär att lagen ska tillämpas redan när någon samlar in personuppgifter manuellt med syfte att senare registrera uppgifterna i datorformat.

Eftersom avsikten i detta fall är att uppgifterna som inhämtas manuellt från företagshälsovården ska registreras i Adato är redan inhämtningen att betrakta som en delvis automatiserad behandling av personuppgifter som omfattas av personuppgiftslagen. Det innebär att den landstingsnämnd som i förekommande fall är att betrakta som personuppgiftsansvarig måste beakta bestämmelserna i personuppgiftslagen redan när uppgifterna hämtas in från företagshälsovården.

Det innebär också att det inte är tillräckligt att landstinget iaktar bestämmelserna i patientdatalagen och offentlighets- och sekretesslagen när uppgifter överförs från den landstingsbaserade företagshälsovården till landstinget i egenskap av arbetsgivare. Landstinget måste också följa bestämmelserna i personuppgiftslagen.

Under vilka förutsättningar är behandlingen tillåten?

Landstinget har uppgett att syftet med den aktuella personuppgiftsbehandlingen dels är att fullgöra de skyldigheter som följer av arbetsmiljölagstiftningen i fråga om rehabilitering av arbetstagare, dels att uppnå en så hög patientsäkerhet som möjligt genom att förhindra att personal tjänstgör alkoholpåverkade.

När det gäller det förstnämnda ändamålet (rehabilitering av arbetstagare) lämnar Datainspektionen följande synpunkter.

En uppgift om resultat från ett alkoholtest och en uppgift om att någon avböjt att medverka i ett sådant test kan utgöra en indikation på alkoholmissbruk och bör därför enligt Datainspektionens mening betraktas som en uppgift som rör hälsa, det vill säga en känslig personuppgift enligt 13 § personuppgiftslagen. Det är därför inte tillräckligt att hänföra behandlingen till något av de fall som anges i 10 § personuppgiftslagen, utan behandlingen måste också ha stöd i något av undantagen i 15-19 §§ personuppgiftslagen från det principiella förbudet mot att behandla känsliga personuppgifter.

Landstinget stödjer den aktuella behandlingen på 10 § punkten b) samt 16 § punkten a) personuppgiftslagen.

Personuppgifter får enligt 10 § punkten b) behandlas om det är nödvändigt för att den personuppgiftsansvarige ska kunna fullgöra en rättslig skyldighet. Bestämmelsen innebär inte att det ska finnas en skyldighet att genomföra behandlingen, utan det räcker att behandlingen är nödvändig för att kunna fullgöra en skyldighet. Enligt 16 § punkten a) får känsliga personuppgifter behandlas om det är nödvändigt för att den personuppgiftsansvarige ska kunna fullgöra sina skyldigheter eller utöva sina rättigheter inom arbetsrätten.

Landstinget har uppgett att det är rehabiliteringssyftet och dess grund i arbetsmiljölagstiftningen som utgör grunden för den aktuella behandlingen. Avgörande för möjligheterna att i detta fall behandla uppgifter hänförliga till alkoholtester är därför vilka skyldigheter att vidta olika former av rehabiliteringsåtgärder som åvilar landstinget såsom arbetsgivare enligt arbetsmiljölagstiftningen.

Av Arbetsmiljöverkets yttrande och av den utredning som inspektionen i övrigt gjort i ärendet framgår i korthet följande om gränserna för arbetsgivares rehabiliteringsansvar enligt tillämpliga lagar och regler på arbetsmiljöområdet.

Regler om arbetsgivares rehabiliteringsansvar finns i 2 kap. 1 §, 3 kap. 2, 2 a, 2 b samt 3 §§ arbetsmiljölagen. Dessutom finns kompletterande bestämmelser i Arbetarskyddsstyrelsens föreskrifter om arbetsplatsanpassning och rehabilitering (AFS 1994:1). Bestämmelser som reglerar arbetsgivares skyldigheter i fråga om rehabilitering av arbetstagare finns också i bland annat 30 kap. 6 § socialförsäkringsbalken.

I korthet gäller att arbetsgivaren har ett ansvar för arbetslivsinriktad rehabilitering. Ansvaret uppstår när arbetstagaren blir sjuk och syftar till att få arbetstagaren tillbaka i arbete. Det kan röra sig om arbetsträning, anpassning av arbetsplatsen eller ändrade arbetsuppgifter, arbetstider eller utbildning. I ansvaret ligger också olika förebyggande insatser, bland annat i form av ett systematiskt arbetsmiljöarbete.

Enligt Arbetsmiljöverket finns det ingen skyldighet för en arbetsgivare enligt arbetsmiljölagstiftningen att i preventivt syfte genomföra alkoholtester. Det finns inte heller någon skyldighet för en arbetsgivare att initiera en rehabiliteringsutredning så fort en anställd testat positivt för alkohol. Om en anställd däremot har en diagnos beträffande alkoholmissbruk ska arbetsgivaren

bidra med underlag till Försäkringskassan som ansvarar för rehabiliteringsutredningen.

Datainspektionen bedömer att de krav på rehabilitering av arbetstagare som ställs på arbetsgivare i arbetsmiljölagen och kompletterande föreskrifter utgör sådana rättsliga skyldigheter som avses i 10 § punkten b) samt 16 § punkten a) personuppgiftslagen. Datainspektionen anser följaktligen att landstinget har rätt att samla in uppgifter om provresultat från alkoholtester och andra uppgifter hänförliga till dessa tester såsom datum för registreringen och uppgift om att någon avböjt ett alkoholtest, i den mån det är nödvändigt för att uppfylla arbetsgivarens rehabiliteringsansvar enligt gällande regler på området.

Det är landstinget, med särskild insyn i sina rehabiliteringsärenden, som i det enskilda fallet måste ta ställning till när ovanstående förutsättningar är uppfyllda. Inspektionen lämnar följande allmänna vägledning till stöd för de bedömningar som landstinget är skyldig att göra i dessa fall.

I 9 § personuppgiftslagen finns grundläggande krav på behandlingen av personuppgifter som alltid måste vara uppfyllda. Av 9 § punkten e) framgår till exempel att de uppgifter som behandlas ska vara adekvata och relevanta i förhållande till ändamålen med behandlingen. Av 9 § punkten f) framgår vidare att det inte är tillåtet att behandla fler uppgifter än vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålen med behandlingen. Bestämmelserna kan sägas ge uttryck för en proportionalitetsprincip, det vill säga att behandlingen inte får gå längre än vad som krävs för att den personuppgiftsansvarige ska kunna uppfylla berättigade ändamål med behandlingen.

Det är inte tillåtet att slentrianmässigt behandla personuppgifter, utan den personuppgiftsansvarige måste i det enskilda fallet pröva om en viss behandling är förenlig med de grundläggande kraven i 9 § personuppgiftslagen. Landstinget måste därför i det enskilda fallet bedöma om det föreligger sådana omständigheter att en insamling och efterföljande registrering av uppgifter om provresultat med mera är motiverad utifrån de skyldigheter som följer av arbetsmiljölagstiftningen. Det är inte acceptabelt att stödja en insamling och vidare registrering av uppgifter om provresultat med allmänt hållna hänvisningar till exempelvis arbetsgivares rehabiliteringsansvar.

Utgångspunkten måste i dessa fall vara att den anställde har en sådan alkoholrelaterad missbruksproblematik att en insamling för rehabiliteringsändamål är nödvändig. Det är inte förenligt med personuppgiftslagen att samla in uppgifter för registrering i Adato bara för att det i ett senare skede eventuellt kan bli aktuellt med en rehabilitering av arbetstagaren.

Det måste redan vid insamlingen tydligt framgå att uppgifterna är nödvändiga för att uppfylla de skyldigheter som följer av arbetsmiljölagstiftningen.

Möjligen kan det i vissa undantagssituationer, där det är uppenbart att det kommer att bli aktuellt med ett rehabiliteringsarbete, vara tillåtet att samla in uppgifter hänförliga till alkoholtesterna redan i ett förhållandevis tidigt skede.

När det gäller ändamålet förhöjd patientsäkerhet lämnar Datainspektionen följande synpunkter.

Landstinget har inte närmare preciserat vilka grunder i personuppgiftslagen man stödjer sig på för att behandla personuppgifter för ändamålet förhöjd patientsäkerhet. Landstinget har inte heller närmare preciserat på vilket sätt de slumpmässiga alkoholtesterna kan bidra till en ökad patientsäkerhet. Det får dock förutsättas att dessa tester syftar till att både proaktivt förhindra att medarbetare tjänstgör onyktra och att upptäcka personal som är alkoholpåverkade på arbetstid.

En behandling för det aktuella ändamålet kan vara tillåten med stöd av 10 § punkten b) personuppgiftslagen om den är nödvändig för att fullgöra en rättslig skyldighet. Den rättsliga skyldigheten måste följa av lag, förordning eller föreskrifter. Även myndighetsbeslut i enskilda fall omfattas i princip av bestämmelsen. Däremot omfattas inte bestämmelser i kollektivavtal.

Det finns idag krav på medicinsk kontroll av vissa yrkesgrupper, främst med hänsyn till allmänhetens säkerhet. Bestämmelser om läkarundersökning och hälsokontroll av sådana skäl finns i bland annat livsmedelslagen (2006:804), järnvägslagen (2004:519), lagen (1990:1157) om säkerhet vid tunnelbana och spårväg, luftfartslagen (1957:297), mönstringslagen (1983:929) och strålskyddslagen (1988:220).

Det är oklart om landstinget överhuvudtaget har sådan personal som omfattas av ovan angivna regelverk. Helt klart är dock att dessa regelverk inte ger stöd för slumpmässiga alkoholtester av samtlig landstingspersonal. För att behandlingen i alla delar ska vara tillåten krävs därför att den kan hänföras till någon annan grund i personuppgiftslagen.

En arbetsgivare kan normalt inte grunda en behandling på samtycken, som annars utgör en vanlig grund för behandling av personuppgifter. Det beror på att arbetstagare ofta befinner sig i en beroendeställning gentemot sin arbetsgivare och därför inte kan lämna sådana frivilliga samtycken som lagen kräver. Den grund som förmodligen aktualiseras i detta fall är istället en intresseavvägning enligt 10 § punkten f) personuppgiftslagen. Enligt den paragrafen får personuppgifter behandlas utan den registrerades samtycke om behandlingen är nödvändig för att

ett ändamål som rör ett berättigat intresse hos den personuppgiftsansvarige – om detta intresse väger tyngre än den registrerades intresse av skydd mot kränkning av den personliga integriteten.

Frågan om en arbetsgivares intresse väger över de registrerades intresse av att få ha sina personuppgifter i fred får avgöras efter en helhetsbedömning i det enskilda fallet. Vid en sådan bedömning bör man bland annat ta hänsyn till vilken slags verksamhet det rör sig om, eventuella överenskommelser som finns i kollektivavtal, för vilket ändamål behandlingen utförs, hur uppgifterna behandlas och hur resultatet används, om det finns fungerande rutiner för gallring och vilken information som de anställda har fått om behandlingen.

Det får anses utomordentligt viktigt att personal med arbetsuppgifter av direkt betydelse för patientsäkerheten är nyktra under arbetstid. En intresseavvägning kan därför i princip bedömas ge stöd för insamling och registrering av uppgifter om provresultat och andra uppgifter hänförliga till alkoholtester avseende dessa personalkategorier.<sup>1</sup> Vad gäller övriga personalkategorier, som exempelvis rent administrativ personal, är utgångspunkten däremot den motsatta. En intresseavvägning ger förmodligen normalt inte stöd för behandlingen i dessa fall.

När behandlingen, som i detta fall, innefattar känsliga personuppgifter enligt 13 § personuppgiftslagen krävs också att något av undantagen i 15-19 §§ personuppgiftslagen är uppfyllda. Datainspektionen har svårt att se att något av undantagen i nyss angivna paragrafer ger stöd för insamlingen av personuppgifter hänförliga till alkoholtester för ändamålet patientsäkerhet.

#### Lagringstider och åtkomstbegränsningar

Gallring av personuppgifter är centralt för att kunna upprätthålla ett acceptabelt integritetsskydd. Allmänt gäller att ju längre tid personuppgifter sparas desto större är risken för otillbörliga integritetsintrång. Vid inspektionstillfället framkom att det saknades gallringsföreskrifter för uppgifter i Adato. Det innebär att uppgifter om resultat från alkoholtester, som får anses mycket känsliga ur integritetshänseende, kan komma att lagras under i princip obegränsad tid i systemet.

För att minska risken för otillbörliga integritetsintrång måste åtkomsten till uppgifter om provresultat och andra uppgifter hänförliga till alkoholtesterna i Adato begränsas. Uppgifterna bör avskiljas från systemet eller avgränsas tekniskt när de inte längre behövs för rehabiliteringsändamål.

---

<sup>1</sup> Se dock nedan om känsliga personuppgifter



### Avslutande synpunkter

Datainspektionen har begränsat synpunkterna ovan till de syften som Landstinget angett med behandlingen, nämligen att fullgöra de skyldigheter som följer av arbetsmiljölagstiftningen i fråga om rehabilitering av arbetstagare och förhöjd patientsäkerhet. Inspektionen vill dock framhålla att det kan finnas andra syften som i princip gör det möjligt att behandla uppgifter om provresultat från alkoholtester.

Innan det kan bli aktuellt med en uppsägning av arbetstagare på grund av personliga skäl måste till exempel arbetsgivaren först undersöka om det finns någon omplaceringsskyldighet. Det kan då eventuellt vara motiverat att registrera uppgifter hänförliga till alkoholtester. Behandlingen hämtar dock i detta fall inte sitt stöd från arbetsmiljölagstiftningen utan från reglerna om saklig grund för uppsägning i lagen (1982:80) om anställningsskydd, LAS. En behandling av personuppgifter för detta ändamål kan hänföras till 10 § punkten f) samt 16 § punkten c) personuppgiftslagen.

Datainspektionen vill betona att myndigheten inte har till uppgift att pröva de arbetsrättsliga förutsättningarna för arbetsgivare att genomföra alkoholtester av personalen. För att uppgifter om provresultat och andra uppgifter hänförliga till alkoholtester överhuvudtaget ska få behandlas enligt personuppgiftslagen krävs dock att de arbetsrättsliga förutsättningarna för dessa kontroller är uppfyllda. Datainspektionen förutsätter därför att landstinget noga prövar de arbetsrättsliga förutsättningarna för att genomföra de slumpmässiga alkoholtesterna.

Detta beslut har fattats av generaldirektören Kristina Svahn Starrsjö i närvaro av chefsjuristen Hans-Olof Lindblom, enhetschefen Britt-Marie Wester och juristen Oskar Öhrström, föredragande.

Kristina Svahn Starrsjö

Oskar Öhrström