

Kommittédirektiv



Den personliga integriteten i arbetslivet

**Dir.
1999:73**

Beslut vid regeringssammanträde den 23 september 1999

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare tillkallas för att se över behovet av lagstiftning eller andra åtgärder för att stärka skyddet av den enskildes personliga integritet i arbetslivet.

I översynen skall det i första hand ingå frågor om användning av drogtester och andra medicinska kontroller samt frågor om användning av persondatorer, elektronisk post (e-post) och Internet i arbetet. Även andra integritetsfrågor som kommer upp under utredningsarbetets gång och där skyddet för den personliga integriteten i arbetslivet kan vara allvarligt hotat skall tas upp av utredaren. Behovet av skydd för arbets sökande skall särskilt belysas.

Utredaren skall utnyttja det arbete som utförts av tidigare utredningar och beakta det underlag som redan finns, t.ex. i betänkandet Medicinska undersökningar i arbetslivet (SOU 1996:63).

Bakgrund

Övervakning och kontroll i arbetet

I de flesta verksamheter förekommer någon form av övervakning och kontroll av arbetet samt registrering av uppgifter om arbetet och de enskilda arbetstagarna. Det innebär att mer eller mindre omfattande uppgifter om arbetet och

arbetstagarna registreras, lagras och bearbetas av arbetsgivaren. Övervakningen och kontrollen kan sägas vara ett led i utövandet av arbetsgivarens arbetsledningsrätt, dvs. rätten att leda och fördela arbetet samt att anställa och säga upp personal.

Kontrollen kan ha olika ändamål. Det kan handla om närvaro- och frånvaroregistrering och andra sedvanliga personaladministrativa åtgärder. Kontrollen kan vara av huvudsakligen produktionsteknisk natur och avse arbetsprocessen och produktionsflödet. Även om en sådan kontroll primärt inte syftar till att kontrollera de enskilda individerna kan registrerade uppgifter i vissa fall ändå hänföras till en enskild person. Tillträdes- och behörighetskontroll för att bl.a. skydda information och andra tillgångar förekommer i de flesta verksamheter. Medicinska kontroller av olika slag används i en hel del verksamheter inför och under anställningen. Hit hör drogtester för att kontrollera om de arbetsökande eller anställda använder narkotika eller andra droger.

I samband med rekrytering av personal används olika metoder för att granska arbetsökandes kompetens, egenskaper och lämplighet. Lämplighetstester av olika slag är därvid vanliga. Faktorer som minskad bemanning på arbetsplatserna, ökad betydelse av personliga egenskaper och höga krav på kompetens kan eventuellt leda till krav på ökad kontroll av de arbetsökande. Det har förekommit att arbetsökande ombetts att visa utdrag ur kriminalregistret eller att uppgifter hämtats in om förekomsten av betalningsförsummelser. Det har även förekommit att arbetsökande har avkrävts graviditetstest.

Den snabba utvecklingen av informationstekniken har förändrat produktionsprocesser och arbetsmetoder. Tekniken har blivit tillgänglig för allt fler. I stort sett alla, oberoende av var man arbetar, använder i dag en persondator eller annan datorutrustning i arbetet. Tekniken har också förändrat möjligheterna till kontroll. Stora mängder information om arbetet och om de enskilda arbetstagarna kan registreras och lagras elektroniskt. Verksamheter och system blir känsligare för störningar och risken för intrång och obehörigt utnyttjande av information ökar. Detta kan i sig leda till behov av ökad

kontroll. I en allt hårdare konkurrens ökar vidare kraven på kostnadseffektivitet, kundanpassning och kvalitetssäkring. Även detta kan leda till ett ökat behov av mer ingående kontroll. Den kontroll som sker genom registrering i datamedier är för den enskilde ofta dold och svår att upptäcka.

E-post och Internet används i arbetet av allt fler arbetstagare. Internet ger med sin öppenhet tillgång till en enorm informationsmängd och stora möjligheter att sprida information. Detta leder samtidigt till ett ökat behov för arbetsgivaren av att kontrollera användningen. Ett skäl för det kan vara skyddet mot att utomstående får obehörig åtkomst till uppgifter i verksamheten genom Internetuppkopplingen. Ett annat skäl kan vara en önskan att begränsa eller helt förhindra en privat användning av Internet på arbetsplatsen.

I de flesta datasystem ”loggas” transaktionerna i systemet som en del av behörighetskontrollen. Registreringen av användningen av e-postsystem och Internet innebär en mer komplicerad integritetsproblematik bl.a. av det skälet att meddelanden och uppgifter av privat natur kan bli registrerade. Liksom annan kontroll av användningen av datorsystem sker registreringen dessutom i regel utan någon direkt insyn från den enskilde.

Elektronisk övervakning kan också användas på ett mer sofistikerat sätt för att kontrollera den enskildes arbete. Electronic Performance Monitoring (EPM) handlar om system och program för att på elektronisk väg samla in information om och närmare analysera de anställdas aktiviteter. I bl.a. USA används sådana system i vissa telefonserviceföretag, t.ex. bokningscentraler, samt i bank- och telekommunikationsföretag.

En del av den registrering och kontroll som sker är en nödvändig följd av anställningsförhållandet, t.ex. för att lön och andra förmåner skall kunna betalas ut på ett korrekt sätt. Andra kontroller kan vara nödvändiga av säkerhetsskäl och i vissa fall rent av obligatoriska på grund av författningsbestämmelser.

Den kontroll och registrering som sker innebär att omfattande uppgifter om de enskilda arbetstagarna kan komma att registreras. Uppgifterna kan avse närvaro och frånvaro, mer

eller mindre detaljerade uppgifter om arbetsprestationer, registrerad e-post och Internetanvändning, utbildning, förtjänst- och resultatuppgifter m.m. Under vissa förutsättningar kan även hälsouppgifter och uppgifter om resultatet av drogtester registreras. En hel del av dessa uppgifter är till karaktären integritetskänsliga. För den enskilde är situationen i arbetet normalt sådan att det inte är möjligt att påverka om och hur personuppgifterna skall registreras. Även om det finns en teoretisk valsituation, vilket är fallet för en arbetssökande, kan situationen ändå vara sådan att det i praktiken är svårt att avvisa en viss kontroll.

Generellt sett kan, på grund av de skyldigheter som följer av anställningsförhållandet, handlingsfriheten och den fredade sektorn för den enskilde betraktas som mer inskränkt i arbetslivet än i andra delar av samhällslivet. De enskilda arbetstagarna får i relativt stor utsträckning tåla att arbetsgivaren utför kontroll och har tillgång till en mängd uppgifter om dem och det arbete de har utfört. Arbetsgivarens berättigade intresse av kontroll för att kunna leda och fördela arbetet m.m. måste ställas mot arbetstagarnas anspråk på ett skydd för den personliga integriteten.

Den tidigare behandlingen av frågor om drogtestning och annan medicinsk kontroll

I september 1994 tillsattes en särskild utredare för att utreda vissa frågor om medicinska kontroller i arbetslivet. Utredaren redovisade i april 1996 sitt arbete i betänkandet Medicinska undersökningar i arbetslivet (SOU 1996:63). Utredaren bedömde att de dåvarande förhållandena inte motiverade någon begränsande lagstiftning vad gäller sedvanliga medicinska undersökningar i samband med eller under en anställning. När det gäller narkotikatester fann utredaren inte heller skäl att föreslå lagstiftning. Enligt utredaren borde frågan om narkotikatester lösas av arbetsmarknadens parter. Någon lagstiftning vad avser alkoholtester föreslogs inte heller. Betänkandet har remissbehandlats. Flera av remissinstanserna

anser att frågan om en reglering av medicinska kontroller borde utredas ytterligare.

I svensk rätt finns det för närvarande ingen lagstiftning som direkt tar sikte på skyldigheten att genomgå narkotikatester eller andra drogtestar i arbetslivet. Frågan om drogtestar inom ramen för anställningen har dock i två fall varit uppe till Arbetsdomstolens (AD) prövning.

Det ena målet är från 1991 och det rörde montage av byggnadsställningar. I det målet fann AD, med utgångspunkt i arbetstagarnas medansvar för arbetsmiljön, att de anställda, som arbetade med montage av byggnadsställningar, var skyldiga enligt anställningsavtalet att underkasta sig provtagning för att utvärdera användning av cannabis (AD 1991 nr 45).

I det andra målet från hösten 1998 prövade AD om en städerska på kärnkraftsverket i Oskarshamn kunde anses skyldig att genomgå alkohol- och narkotikatest (AD 1998 nr 97). AD ansåg att arbetsgivaren hade starka skäl för att genomföra narkotikatester på samtliga anställda och att städerskan därför var skyldig att genomgå sådana tester enligt den ordning som beslutats gälla på arbetsplatsen. Även i detta fall skedde bedömningen mot bakgrund av skyldigheter enligt arbetsmiljölagen. Domstolen kom dock av olika skäl till motsatt ståndpunkt när det gällde skyldigheten att genomgå alkoholtestning.

AD uttalade i domen från 1991 att mer vittsyftande bedömningar på det aktuella området inte borde göras på grundval enbart av förhållandena i en enskild tvist. Det naturliga var enligt domstolen att ett ämne som detta regleras i kollektivavtal eller i förekommande fall genom lagstiftning.

Lufträttsutredningen, som i mars 1999 avlämnade sitt slutbetänkande Ny luftfartslag (SOU 1999:42), har föreslagit att det i en ny luftfartslag tas in bestämmelser som gör det möjligt att föreskriva att den som fullgör tjänst som är av betydelse för flygsäkerheten skall genomgå drogtest.

Gentester

I betänkandet om medicinska undersökningar i arbetslivet behandlas även gentester, dvs. medicinska undersökningar med hjälp av genteknik. Utredaren gjorde bedömningen att gentester i arbetslivet borde förbjudas. Utredaren lämnade emellertid inget förslag i denna del utan hänvisade till det förslag till lag om genetisk integritet som hade lämnats i en rapport från Socialdepartementet (Ds 1996:13).

I oktober 1998 tillsattes en arbetsgrupp inom Regeringskansliet med uppgift att ytterligare analysera en rad frågor om genetisk integritet. Regeringen har i skrivelse (skr 1998/99:136) redogjort för beredningsarbetet bl.a. när det gäller frågorna om den genetiska integriteten i arbetslivet. Regeringen har bedömt att dessa frågor behöver övervägas ytterligare i ett större sammanhang. Avsikten är att en parlamentarisk kommitté skall tillkallas med uppgift att lägga fram ett samlat förslag till hur det på alla samhällsområden skall kunna garanteras att det inte sker någon diskriminering på grund av det genetiska arvet.

Den tidigare behandlingen av frågor om elektronisk övervakning

I oktober 1988 tillsattes en arbetsgrupp inom dåvarande Arbetsmarknadsdepartementet för att göra en kartläggning av arbetsgivarnas användning av datatekniken för att leda, övervaka och kontrollera arbetet och de enskilda arbetstagarna. I kartläggningen ingick också att studera arbetstagarnas inflytande över inrättande och drift av datasystemen.

Arbetsgruppen presenterade i maj 1989 sitt arbete i rapporten Datatekniken och den personliga integriteten i arbetet – en kartläggning (Ds 1989:24). Arbetsgruppen fann att då gällande lagstiftning i princip gav tillfredsställande möjligheter till integritetsskydd och inflytande för arbetstagarna när det gäller personregistrering i arbetet. Gruppen ansåg dock att bl.a. frågan om arbetstagarnas rätt till insyn i vilka datasystem och personregister som arbetsgivaren har borde övervägas i en kommande översyn av datalagen. Gruppen uppmärksammade vidare bl.a. behovet av forskning och utbildning inom området.

Datalagen (1973:289) har sedermera ersatts av personuppgiftslagen (1998:204) som genomför Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG av den 24 oktober 1995 om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter.¹ Lagen omfattar all automatiserad behandling av personuppgifter och manuell behandling av personregister. Rent privat användning är dock undantagen.

Uppdraget

Allmänna utgångspunkter

En hel del frågor är obesvarade när det gäller behovet av lagstiftning om drogtestar och andra medicinska kontroller och det finns fortfarande en betydande osäkerhet om rättsläget när det gäller möjligheterna att genomföra sådana kontroller. Det saknas också en gemensam grundsyn på arbetsmarknaden om när och hur t.ex. drogtestar bör få utföras.

Som AD har uttalat bör mer vittsyftande bedömningar på det aktuella området inte göras på grundval enbart av förhållandena i en enskild tvist. Det bör därför övervägas om frågor som dessa bör regleras i lagstiftning eller kollektivavtal.

Användningen av persondatorer samt e-post och Internet i arbetet ger upphov till en hel del nya frågor när det gäller kontrollen och skyddet av den personliga integriteten i arbetet. Den utveckling som skett sedan frågorna om datatekniken och den personliga integriteten kartlades förra gången gör det motiverat att se över integritetsskyddet vid användning av datatekniken i arbetslivet med särskild tonvikt på användning av persondatorer, e-post och Internet.

Den snabba utvecklingen av informationstekniken och möjligheterna att hämta in och samla omfattande information om enskilda individer, ökade krav på kostnadseffektivitet och ökade krav på den enskildes kompetens och personliga egenskaper i arbetslivet är faktorer som kan skapa behov av mer

¹ EGT L 281, 23.11.1995, s.31 (Celex 395L0046)

ingående kontroll. Integritetsfrågorna i arbetslivet behöver därför även i övrigt uppmärksammas.

Uppdraget till den särskilde utredaren

En särskild utredare tillkallas för att mot den angivna bakgrunden se över behovet av lagstiftning eller andra åtgärder för att stärka skyddet för den enskildes personliga integritet i arbetslivet. I översynen skall det i första hand ingå frågor om användning av drogtester och andra medicinska kontroller samt frågor om användning av persondatorer, e-post och Internet i arbetet. Även andra integritetsfrågor som kommer upp under utredningsarbetets gång och där skyddet för den personliga integriteten i arbetslivet kan vara allvarligt hotat skall tas upp av utredaren. Behovet av skydd för arbetssökande skall särskilt belysas.

Utredaren skall klargöra de behov av kontroll och övervakning som arbetsgivarna har. De integritetsproblem som kontrollen och övervakningen leder till skall belysas. Utredaren skall därvid utnyttja det arbete som utförts av tidigare utredningar och beakta det underlag som redan finns, t.ex. i betänkandet Medicinska undersökningar i arbetslivet (SOU 1996:63).

Utredaren skall bedöma behovet av ny eller kompletterande lagstiftning till skydd för den personliga integriteten i arbetet och i det sammanhanget göra en avvägning mellan de berättigade behoven av kontroll och den enskildes integritetsskydd. En utgångspunkt för bedömningen bör vara att den tekniska och arbetsorganisatoriska utvecklingen i arbetslivet är positiv för tillväxten och för att få bättre arbetsvillkor och arbetsmiljö, men att en förutsättning för detta är att individen kan känna trygghet i arbetssituationen, vilket bl.a. förutsätter respekt för den personliga integriteten.

Utredaren skall beakta kollektivavtal på området och möjligheterna för arbetsmarknadens parter att träffa sådana avtal. Även andra åtgärder och initiativ från parterna bör beaktas.

Utredaren skall informera sig om hur andra länder har hanterat de aktuella frågorna. Även utvecklingen inom EU samt det arbete som har utförts inom ILO och andra internationella organisationer bör beaktas.

Om utredaren bedömer att det finns ett behov av reglering skall förslag om den närmare utformningen av regleringen lämnas.

Utredaren skall ange kostnaderna för sina förslag samt föreslå hur de skall finansieras.

Utredaren skall särskilt ta hänsyn till de små företagens arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga och villkor i övrigt.

Arbetsformer

Utredaren skall i sitt arbete samråda med arbetsmarknadens parter, IT-kommissionen samt andra berörda myndigheter.

Redovisning av uppdraget

Utredaren skall redovisa resultatet av sitt uppdrag senast den 1 april 2001.

(Näringsdepartementet)