

**FÖRVALTNINGSUTSKOTTETS
UTLÅTANDE 12/2004 rd**

Regeringens proposition med förslag till lag om integritetsskydd i arbetslivet samt till ändring av vissa lagar som har samband med den

Till arbetslivs- och jämställdhetsutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 9 december 2003 en proposition med förslag till lag om integritetsskydd i arbetslivet samt till ändring av vissa lagar som har samband med den (RP 162/2003 rd) till arbetslivs- och jämställdhetsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att förvaltningsutskottet ska lämna utlåtande i saken till arbetslivs- och jämställdhetsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringsråd Raila Kangasperko, arbetsministeriet
- lagstiftningsråd Anna-Riitta Wallin, justitieministeriet
- överinspektör Harri Kukkola, inrikesministeriet
- äldre regeringssekreterare Pirjo Staffans och konsultativ tjänsteman Mikael Kiviniemi, finansministeriet
- medicinalråd Matti E. Lamberg och äldre regeringssekreterare Sirpa Kaittola, social- och hälsovårdsministeriet
- dataombudsman Reijo Aarnio

- inspektör Jenny Rintala, Nylands arbetarskyddsdistrikt
- arbetsmarknadsjurist Ritva Liivala, Kommunala arbetsmarknadsverket
- ecklesiastikråd Risto Voipio, Kyrkostyrelsen
- biträdande avdelningschef Markku Poutala, Undervisningssektorns Fackorganisation rf
- direktör Jukka Kauppala, Finlands närvårdar och primärskötarförbund SuPer rf
- juridisk chef Marja Lounasmaa, Tehy rf, som representant för Tjänstemännens förhandlingsorganisation TFO rf
- juridiskt ombud Jari Järvi, Förhandlingsorganisationen för Teknik och Grundsservice FKT rf
- ekonomi- och socialpolitisk sekreterare Ilkka Alava, Statens samorganisation, samtidigt som representant för Löntagarorganisationen Pardia rf och Julkisanalan koulutettujen neuvottelujärjestö JUKO ry
- projektplanerare Heikki Bothas, A-klinikstiftelsen
- professor Olli Mäenpää
- professor Kaarlo Tuori.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås att den gällande lagen om integritetsskydd i arbetslivet utökas med bestämmelser om behandling av uppgifter om narkotikabruk, kameraövervakning på arbetsplatsen och hämtning och öppnande av den anställdas elektroniska post. På grund av de bestämmelser som tas med i lagen föreslår regeringen att lagen revideras i sin helhet.

I lagen föreslås bestämmelser om behandlingen av uppgifter om narkotikabruk. Förslaget tar sikte på narkotikafria arbetsplatser. Utgångspunkten med förslaget är att den arbetssökande eller den anställda själv lämnar arbetsgivaren ett intyg över narkotikatest och att rätten att behandla uppgifterna i ett intyg över narkotikatest baseras sig på de förutsättningar som i lagen anges för rätten att utgående från arbetsuppgiften behandla uppgifterna och med vars hjälp man tryggar att andra grundläggande fri- och rättigheter tillgodoses. Rätten att få behandla uppgifterna grundar sig dels på de krav som ställs på arbetsuppgiften, dels att man bedömer de effekter som sannolikt uppstår av att någon som är påverkad eller beroende av narkotika sköter arbetsuppgiften. I det skede då ett arbete söks kan endast den som blir vald till uppgiften ombes lämna ett intyg. Medan anställningsförhållandet pågår kan arbetsgivaren förplikta arbetstagaren att uppvisa ett intyg över narkotikatest på villkor som är strängare än villkoren för en arbetssökande. I lagen om företagshälsovård föreskrivs dessutom att arbetsgivaren är skyldig att tillsammans med de anställda göra upp ett program mot narkotika och i samarbetslagstiftningen föreskrivs att de arbetsuppgifter där intyg över narkotikatest begärs eller förutsätts ska behandlas i samarbetsförfarande.

Förslaget innehåller också bestämmelser om kameraövervakning på arbetsplatsen. Där bestäms allmänt om arbetsgivarens rätt att genomföra kameraövervakning i de lokaler som arbets-

givaren förfogar över och särskilt om de situationer då kameraövervakning kan riktas mot en viss arbetsplats där arbetstagare arbetar. Utgångspunkten för förslaget är att i synnerhet kameraövervakningen av de anställda ska begränsas till det allra nödvändigaste, med beaktande av behovet av att skydda vissa intressen, och att övervakningen ska vara så öppen som möjligt. Arbetsgivaren får använda kameraövervakning i syfte att trygga den personliga säkerheten för arbetstagare och andra som vistas i lokalerna, skydda egendom eller övervaka att produktionsprocesserna fungerar tillbörligt. I lagen föreslås dessutom bestämmelser om hurdan kameraövervakning anses nödvändig och således kan riktas mot en viss arbetsplats där arbetstagare arbetar.

Förslaget innehåller också bestämmelser om villkoren för att få hämta och öppna meddelanden i en anställds e-post. Syftet med de föreslagna bestämmelserna är att sekretessen i fråga om en anställds förtroliga e-postmeddelanden inte ska äventyras och att de meddelanden som hör till arbetsgivaren och som är nödvändiga med tanke på fortsatt verksamhet kan öppnas och läsas av arbetsgivaren i de fall en anställd är förhindrad. Syftet med regleringen är att den anställdas samtycke ska ligga till grund när arbetsgivaren kontrollerar eller öppnar meddelanden som den anställda mottagit eller sänt och som anknyter till arbetsgivarorganisationen. Lagen ger likväl arbetsgivaren möjlighet att kontrollera de meddelanden som hänför sig till arbetsgivarens verksamhet i de fall då förfaranden som bygger på samtycke av olika orsaker inte kan tillämpas och det är nödvändigt att få uppgifterna för att arbetsgivarens fortsatta verksamhet ska kunna tryggas.

Lagarna avses träda i kraft så snart som möjligt efter det att de har antagits och blivit stadfästas.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Allmänt

Förvaltningsutskottet har granskat propositionen med hänsyn till sitt behörighetsområde ur en närmast med tanke på integritetsskyddsfrågorna allmän förvaltningsrättslig och tjänstemannarättslig synvinkel.

Personuppgiftslagen (523/1999) tillämpas på automatisk behandling av personuppgifter samt annan behandling av personuppgifter, om personuppgifterna utgör eller avser att utgöra ett personregister. Personuppgiftslagen gäller arbetsgivare, anställda i arbetsavtalsförhållande, tjänstemän, tjänsteinnehavare och arbetssökande, om inte annat föreskrivs i speciallagstiftningen om arbetslivet. Detta framgår också av lagförslaget om integritetsskydd i arbetslivet. Information som samlas in om de anställda till exempel genom kameraövervakning samt information om de anställdas elektroniska kommunikation som samlas upp på arbetsgivarens e-postserver betraktas som personuppgifter. Oftast utgör de också ett personregister. Individuella resultat av narkotikatester ger information om hälsotillstånd och är känsliga uppgifter enligt personuppgiftslagen.

På arbetstagsarsidan gäller propositionen anställda i arbetsavtalsförhållande och med vissa undantag även alla tjänstemän och tjänsteinnehavare. Detta framgår av 2 § 2 mom. i det första lagförslaget. Däremot har specialbestämmelser om narkotikatester nu tagits in bara i statstjänstemannalagen (750/1994) och lagen om kommunala tjänsteinnehavare (304/2003) men inte i de grundläggande lagar som gäller övriga tjänstemannagrupper och tjänsteinnehavare.

Utskottet behandlar nu för tredje gången en proposition som behandlar integritetsskydd i arbetslivet (jfr RP 121/1998 rd, FvUU 28/1998 rd och RP 75/2000 rd, FvUU 2/2001 rd). Jämfört med den gällande lagstiftningen föreslås det i propositionen att helt nya bestämmelser om behandlingen av uppgifter om narkotikabruk, kameraövervakning på arbetsplatsen och hämt-

ning och öppnande av den anställdas e-post ska tas in i lagen. Trots att lagen om integritetsskydd i arbetslivet tekniskt sett revideras i sin helhet, har utskottet fokuserat endast på de ovan nämnda, helt nya bestämmelserna. Detta beror främst på att det ännu behövs mer erfarenhet av hur den gällande lagstiftningen fungerar innan den kan ses ur ett bredare perspektiv. Enligt inkommen utredning ska arbetsministeriet låta göra en undersökning om hur lagen fungerar efter att de nya bestämmelserna har trätt i kraft.

Behandling av uppgifter om narkotikabruk

Utgångspunkter i behandlingen. Regeringen föreslår att bestämmelser om behandlingen av uppgifter om narkotikabruk ska tas in i lagen. Bestämmelserna inverkar inte direkt på en arbetssökandes eller en arbetstages fysiska integritet. Lagförslaget påverkar inte heller förhållandet mellan en arbetstagsare och hälsovårdsenheterna eller lagen om patientens ställning och rättigheter (785/1992) som föreskriver att hälsokontroll ska genomföras i samråd med patienten.

Testuppgifter om användningen av narkotika ger information om en persons hälsotillstånd och därmed är det fråga om känsliga uppgifter enligt 11 § i personuppgiftslagen (523/1999). Med stöd av den föreslagna lagen får dessa uppgifter behandlas endast av namngivna personer från arbetsgivarsidan som arbetar under tystnadsplikt. Uppgifterna ska dessutom förvaras separat från övriga personuppgifter som arbetsgivaren samlat in. Utplåning och förvaring av uppgifter bestäms enligt 12 § 2 mom. i personuppgiftslagen. Känsliga uppgifter ska utplånas omedelbart efter att det inte längre finns någon laglig grund för behandlingen.

Enligt regeringens proposition lämnar arbetssökanden eller arbetstagsaren själv till arbetsgivaren ett intyg över narkotikatest. Intyget ska vara utfärdat av en yrkesutbildad person inom hälso- och sjukvården och ett laboratorium som anvisats av arbetsgivaren, och av det ska framgå att arbetstagsaren genomgått ett drogtest för utredning av om han eller hon använt sådan narko-

tika som avses i 2 § i narkotikalagen (1289/1993). Intyget bör dessutom innehålla en på testet byggande redogörelse där det framgår om den anställda använt narkotika för andra än medicinska ändamål. Intyget får endast innehålla uppgifter om personen i fråga har använt sådan narkotika som avses i lagen eller inte. Utskottet anser det viktigt att det finns tillräckligt stor säkerhet om att intyget är tillförlitligt.

Uppvisande av intyg över narkotikatest vid anställning. I 7 § i det första lagförslaget fastställs de förutsättningar under vilka arbetsgivaren kan behandla uppgifterna i intyget över det drogtest arbetssökanden genomgått. Bestämmelserna förpliktar inte arbetsgivaren att kräva intyg, trots att de i lagen stadgade förutsättningarna skulle uppfyllas. Arbetssökanden har inte heller någon förpliktelse att uppvisa intyg. Arbetsgivaren kan dock vid anställningen ignorera en arbetssökande som inte vill uppvisa intyg över utförd drogtest. I statstjänstemannalagen och lagen om kommunala tjänsteinnehavare föreslås att en förutsättning för utnämning till en tjänst eller anställning i tjänsteförhållande är att den valda personen uppvisar ett sådant intyg.

Enligt 7 § i den föreslagna lagen om integritetsskydd i arbetslivet baserar sig rätten att behandla uppgifterna i ett intyg över drogtest på de i lagen föreskrivna förutsättningarna. Avsikten med bestämmelserna är att trygga de grundläggande fri- och rättigheterna. Rätten att behandla uppgifterna ska uppfylla två olika grupper av förutsättningar. Den första anger de krav som med anledning av arbetsuppgiften ställs på arbetstagaren och den andra konsekvenserna av om arbetsuppgiften sköts under påverkan av narkotika eller om man är beroende av narkotika. I den föreslagna 11 § i lagen om företagshälsovård (1383/2001) anges dessutom som villkor för narkotikatest att varje arbetsplats har ett program mot narkotika. Utskottet anser att de förutsättningar som framgår av regeringens proposition för behandlingen av narkotikatest vid anställning är motiverade.

Uppvisande av intyg över narkotikatest under ett arbetsavtalsförhållande. Enligt 8 § 1 mom. i det första lagförslaget är arbetstagaren skyldig att uppvisa ett intyg över narkotikatest, om arbetsgivaren har grundad anledning att misstänka att arbetstagaren är narkotikapåverkad i arbetet.

Med stöd av 8 § 2 mom. i lagförslaget är arbetstagaren skyldig att uppvisa ett intyg över narkotikatest också när arbetsgivaren har grundad anledning att misstänka att arbetstagaren till en viss grad är narkotikaberoende. Behandlingen av uppgifter om arbetstagaren ska också i detta fall uppfylla relevanskravet i lagförslaget 3 §. En grundad misstanke innebär dock inte att bruket av narkotika skulle vara bevisat, utan kan t.ex. bygga på arbetsgivarens iakttagelser av arbetstagarens beteende eller arbetsprestation, respons från kunderna eller andra uppgiftskällor som arbetsgivaren betraktar som tillförlitliga.

Enligt 8 § 2 mom. förutsätter rätten att behandla uppgifter i ett intyg över narkotikatest dessutom att arbetstagaren har sådana arbetsuppgifter som kräver särskild noggrannhet, tillförlitlighet, självständig omdömesförmåga eller god reaktionsförmåga. Vidare krävs det att arbetstagaren utför arbetsuppgifter som antingen allvarligt äventyrar liv eller hälsa eller orsakar betydande skada om de utförs under påverkan av narkotika. Avsikten med bestämmelsen är att skydda samma intressen som vid anställning.

Skyldigheten att uppvisa ett intyg över narkotikatest under ett arbetsavtalsförhållande är strängare beträffande kriterierna än när en arbetssökande av fri vilja lämnar arbetsgivaren ett intyg. Skyldigheten att uppvisa ett intyg för arbetsgivaren under ett arbetsavtalsförhållande betyder inte att den anställdas användning av narkotika skulle testas med tvång. Enligt propositionen kan skyldigheten närmast betraktas som en obligationsrättslig norm. Utskottet konstaterar att om någon bryter mot denna norm, bestäms de eventuella påföljderna, t.ex. avslutande av arbetsavtals- och tjänsteavtalsförhållande, på arbets- och tjänsterättsliga grunder.

Utskottet anser det viktigt att intyget tillställs arbetsgivaren så snabbt att testresultatet så pålitligt som möjligt beskriver det aktuella läget.

Med anledning av detta föreslår utskottet att det i 8 § föreskrivs att arbetstagaren inom en rimlig tidsfrist som arbetsgivaren har satt måste uppvisa intyget.

Narkotikafri arbetsplats. Utskottet poängterar att syftet med bestämmelserna om behandlingen av uppgifter om narkotikabruk är att åstadkomma en narkotikafri arbetsplats samt att i förväg motarbeta de skadliga verkningar som användningen av narkotika och narkotikaberoende kan ha i arbetslivet. I det första lagförslagets 8 § 3 mom. ingår också en bestämmelse om vårdhänvisning. Enligt momentet har arbetsgivaren rätt att behandla uppgifter i narkotikatestintyget, om arbetstagaren på basis av ett positivt testresultat har förbundit sig till vård på grund av narkotikamissbruk och om behandlingen av uppgifterna i intyget anknyter till uppföljningen av vården. Också det för arbetsplatsen avsedda programmet mot narkotika innehåller information om bland annat olika vårdplatser och vårdformer för narkotikamissbrukare.

Propositionen gäller förhållandet mellan arbetsgivaren och den anställda. Med anledning av detta vill utskottet för klarhetens skull framhäva att illegalt innehav och illegal användning av narkotika är straffbar verksamhet enligt 50 kap. i strafflagen (39/1889). Om den anställda gör sig skyldig till dessa brott, måste situationen bedömas också ur den arbets- och tjänstemannarättsliga synvinkeln. Därmed kan till exempel utförande av arbete under påverkan av narkotika leda till att anställningsförhållandet sägs upp.

Kameraövervakning på arbetsplatsen

Syftet med regeringens proposition är att ange gränserna för kameraövervakning i arbetslivet. Dessa bestämmelser preciserar strafflagens bestämmelser om olovlig observation, men ersätter dem inte.

Enligt förslaget har arbetsgivaren rätt att använda kameraövervakning i sina lokaler, om avsikten är att trygga den personliga säkerheten för arbetstagarna och andra personer som vistas i lokalerna, skydda egendom eller övervaka att produktionsprocessen fungerar på behörigt sätt.

Övervakning kan användas också för att förebygga eller utreda situationer som äventyrar säkerheten, egendom eller produktionsprocesser. Kameraövervakning får däremot inte användas för övervakning av en viss arbetstagare eller vissa arbetstagare på arbetsplatsen. Undantag utgörs dock av möjligheten att rikta kameraövervakningen mot ett visst arbetsställe där arbetstagare arbetar. Detta får ske om övervakningen är nödvändig i syfte att skydda de viktiga intressen som framgår av lagförslaget, såsom förhindrande av risk för våld i anslutning till arbetstagarens arbete.

I lagförslaget förbjuds kameraövervakning på toaletter, i omklädningsrum eller andra motsvarande ställen eller andra personalutrymmen. Likaså är det förbjudet att använda kameraövervakning i arbetsrum som anvisats för arbetstagarens personliga bruk. Utskottet konstaterar att propositionen inte särskilt nämner sådana vårdanstalter eller vårdhem där det utöver allmänna utrymmen finns lokaler som omfattas av invånarnas hemfrid. Frågan om kameraövervakning i dessa lokaler och även i andra lokaler som omfattas av hemfriden, till exempel hemma i sysslor som berör vården av äldre, är mångfasetterad och bildar en sakhet som bör granskas ur de grundläggande fri- och rättigheternas synvinkel. Den gäller inte enbart förhållandet mellan arbetsgivaren och den anställda. Utskottet anser det viktigt att behovet av kompletterande reglering gällande kameraövervakning utreds till denna del och att nödvändiga förslag till bestämmelser ges till riksdagen snarast möjligt.

I lagförslaget stadgas dessutom om öppenhet vid kameraövervakning. I dessa bestämmelser ingår även regler för hur länge upptagningar ska bevaras.

Hämtning och öppnande av arbetstagares elektronisk post

Förslaget innehåller även bestämmelser om hämtning och öppnande av elektronisk post som arbetsgivaren anvisat arbetstagaren. Målet med dessa bestämmelser är att sekretessen i fråga om en anställds förtroliga e-postmeddelanden inte äventyras och att arbetsgivaren även om en an-

ställd är förhindrad kan få tillgång till meddelanden som hör till arbetsgivaren och som är nödvändiga för att verksamheten ska kunna fortsätta. Med regleringen eftersträvas att den anställdas samtycke ska ligga till grund när arbetsgivaren får reda på eller öppnar meddelanden som den anställda mottagit eller sänt och som hör till arbetsgivarorganisationen.

Lagförslaget ger likväl arbetsgivaren en möjlighet att få reda på meddelanden som hänför sig till arbetsgivarens verksamhet i de fall då ett förfarande som bygger på samtycke av olika orsaker inte kan tillämpas och det är nödvändigt att få uppgifterna för att verksamheten ska kunna fortsätta. Regleringen strävar efter att den anställdas förtroliga meddelanden separeras tekniskt och enligt de förfaringsätt som nämns i förslaget klart från de meddelanden som hör till arbetsgivaren.

Om det av den information som kommit fram vid hämtning av meddelandet klart framgår att meddelandet hör till arbetsgivaren, kan det genom lagfästa förfaranden öppnas. En skriftlig rapport ska göras om detta. Om det inte finns

skäl att öppna meddelandet efter att det har sökts fram, ska en separat rapport göras om att meddelandet sökts fram.

Övriga ståndpunkter

Utskottet anser att regleringen av personuppgifter enligt propositionen allmänt taget kan anses ändamålsenlig. Utskottet har inte fäst sig vid tekniska detaljer. Grundlagsutskottet har gett sitt eget utlåtande om lagstiftningsordningen.

Utöver dataombudsmannen ser även arbetarskyddsmyndigheterna till att den föreslagna lagstiftningen efterföljs. Med tanke på den anställdas rättsskydd anser utskottet att lagförslagen med sina samarbetsförfaranden och straffbestämmelser är ändamålsenliga. En annan sak är sedan att det inte nödvändigtvis är helt problemfritt att tillämpa lagstiftningen i praktiken.

Utlåtande

Förvaltningsutskottet föreslår

att arbetslivs- och jämställdhetsutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors den 19 maj 2004

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Matti Väistö /cent
vordf. Veijo Puhjo /vänst
medl. Sirpa Asko-Seljavaara /saml
Lasse Hautala /cent
Rakel Hiltunen /sd
Hannu Hoskonen /cent
Esko Kurvinen /saml

Lauri Kähkönen /sd
Heli Paasio /sd
Juha Rehula /cent
Ahti Vielma /saml
Tuula Väätäinen /sd
ers. Petri Salo /saml.

Sekreterare var

utskottsråd Ossi Lantto.