

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE **10/2004 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 grundlagsutskottet ska lämna utlåtande till arbetslivs- och jämställdhetsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringsråd Raila Kangasperko, arbetsministeriet
- lagstiftningsråd Anna-Riitta Wallin, justitieministeriet
- professor Tuomas Ojanen
- juris licentiat Maija Sakslin
- professor Martin Scheinin
- professor Kaarlo Tuori.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår en totalöversyn av lagen om integritetsskydd i arbetslivet. De nuvarande bestämmelserna föreslås bli kompletterade med bestämmelser om narkotikatest och behandling av uppgifter om narkotikabruk, kameraövervakning på arbetsplatsen och hämtning och öppnande av arbetstagarnas e-post. I propositionen ingår också förslag till ändring av vissa andra lagar som har samband med totalöversynen.

Lagarna avses träda i kraft så snart som möjligt sedan de har antagits och blivit stadfästa.

I motiven till lagstiftningsordning diskuterar regeringen bestämmelserna utifrån särbehandlingsförbudet i grundlagens 6 § 2 mom., skyddet för personlig integritet och frihet i 7 §, skyddet för privatlivet, personuppgifter och hemligheten i fråga om förtroliga meddelanden i 10 §, egendomsskyddet i 15 § samt bestämmelserna om rätt till arbete och yrke och om uppsägning i 18 §. Regeringen anser att lagarna kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, men ser det dock önskvärt att grundlagsutskottets utlåtande inhämtas.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Narkotikatest

Förslaget. Enligt 7 § 1 mom. får arbetsgivaren ta emot eller i övrigt behandla uppgifter i intyget över narkotikatest med samtycke av den arbetsökande som valts. Intyg får begäras om arbetsuppgifterna kräver noggrannhet, tillförlitlighet, självständig omdömesförmåga eller god reaktionsförmåga. Ett annat villkor är att det kan äventyra arbetstagarens eller andras liv, hälsa eller arbetarskydd eller andra i momentets 2—6 punkt nämnda rättigheter eller intressen, om arbetsuppgifterna utförs under påverkan av narkotika eller under beroende av narkotika. Arbetsgivaren har samma rätt också när den arbetsökande ska sköta de uppgifter som nämns i 7 § 2 mom. 1—3 punkten. Av propositionsmotiven framgår det att den arbetsökande inte är skyldig att lämna arbetsgivaren ett intyg, men arbetsgivaren kan då låta bli att beakta honom eller henne. — Samma regler gäller enligt 8 b § i lagförslag 5 den som har sökt eller som har anmält sig till en statlig tjänst och enligt 7 § i lagförslag 6 den som anställs i en kommunal tjänst.

Arbetsgivaren kan med stöd av 8 § 1 mom. förplikta arbetstagaren att medan arbetsavtalsförhållandet pågår visa upp ett intyg över narkotikatest, om arbetsgivaren har grundad anledning att misstänka att arbetstagaren är narkotikapåverkad i arbetet. Arbetstagaren kan enligt 2 mom. förpliktas att visa upp ett intyg också då arbetsgivaren har grundad anledning att misstänka att arbetstagaren är beroende av narkotika och han eller hon har arbetsuppgifter som kräver särskild noggrannhet, tillförlitlighet, självständig omdömesförmåga eller god reaktionsförmåga. En annan förutsättning är att arbetstagarens eller andras liv, hälsa eller arbetarskydd eller andra i 2 mom. 2—7 punkten nämnda rättigheter eller intressen kan äventyras allvarligt eller risken för skador som nämns i bestämmelserna ökar avsevärt, om arbetsuppgifterna utförs under påverkan av narkotika eller beroende av narkotika.

I lagförslag 2 står det i 11 § 4 mom. att arbetsgivaren ska ha ett skriftligt program mot narkotika innan narkotikatest tas i bruk. Programmet ska ha uppgifter om de vårdplatser och vårdformer som står till buds för personer med narkotikaproblem. Kravet att det ska finnas ett program gäller dock inte situationer som avses i 8 § 1 och 3 mom. i lagförslag 1.

Bedömning av förslaget. Bestämmelserna är relevanta om man ser till det skydd för privatlivet och för personuppgifter som 10 § 1 mom. i grundlagen garanterar var och en. De inkräktar också på den i grundlagens 7 § förankrade personliga integriteten och kringsskär en persons självbestämmanderätt (GrUU 12/2003 rd, s. 2, GrUU 64/2002 rd, s. 2—3, GrUU 39/2001 rd, s. 2/I).

Med tanke på de grundläggande fri- och rättigheterna finns det en godtagbar grund för bestämmelserna. Ett av syftena är att förebygga och minska de negativa konsekvenserna och riskerna med narkotikamissbruk i arbetslivet. Det handlar om att värna dels andra personers rättigheter, dels tungt vägande samhälleliga intressen. Dessa rättigheter och intressen framgår också av lagförslagen.

Grundlagsutskottet har tidigare i samband med bedömningen av likartade bestämmelser om hälsouppgifter understrukit att det i konstitutionellt hänseende är betydelsefullt att en i utnämningsfasen framställd begäran om upplysningar om hälsotillståndet är grundad t.ex. till följd av särskilda krav på tjänsteutövningen eller arbetsuppgifterna (GrUU 12/2003 rd, s. 2/II, GrUU 64/2002 rd, s. 3/I). Denna aspekt har beaktats på behörigt sätt i förslaget, menar utskottet.

Utskottet vill här upprepa en tidigare framförd anmärkning: "Med hänsyn till den proportionalitetsprincip som gäller för bestämmelser som ingriper i individens grundläggande fri- och rättigheter är det problematiskt att skyldigheten att lämna hälsouppgifter och delta i kontroller enligt huvudregeln gäller alla som anställs i tjänsteförhållande, oavsett om uppgifterna be-

hövs eller inte. Myndigheten får göra avsteg från denna huvudregel bara av grundad anledning. På denna punkt går bestämmelserna längre än 8 b § i statstjänstemannalagen. Upplýsingar om hälsan behöver nämligen enligt sistnämnda paragraf lämnas bara om myndigheten begär det. Regleringen i statstjänstemannalagen harmonierar bättre med hela uppsättningen av grundläggande fri- och rättigheter" (GrUU 64/2002 rd, s. 3/I). I lagförslag 6 bör 7 § 1 mom. lämpligen ändras för att motsvara utskottets ståndpunkt.

Utskottet har tidigare tagit ställning till ett förslag om att arbetstagarens skyldighet att under pågående anställningsförhållande delta i en hälsoundersökning ska vara kopplad till att undersökningen är behövlig för att utreda de hälso-mässiga förutsättningarna för det aktuella arbetet. Med tanke på kravet att bestämmelserna ska vara exakta och noggrant avgränsade ansåg utskottet att formuleringen var alltför vag. Lagen uttryckte exempelvis inte fullt explicit att reglerna speciellt var avsedda för situationer "där arbetet eller arbetsmiljön ger upphov till en särskild risk för ohälsa eller där arbets- och funktionsförmågan behöver utredas på grund av arbetskraven" (GrUU 39/2001 rd, s. 2/I). Sett ur detta perspektiv har utskottet inte något att anmärka mot 8 § 2 mom. i det nu aktuella lagförslaget.

Sett ur explicitets- och proportionalitetssynvinkel är det diskutabelt att 8 § 1 mom. utan urskillnad gäller vilken arbetstagare som helst, oavsett arbetsuppgift. Att arbetsgivaren får förplikta arbetstagaren att visa upp ett intyg över narkotikatest är enligt propositionen motiverat av den anledningen att det ofta finns risker förknippade med arbete under narkotikapåverkan. Men bestämmelsen kräver ingen som helst riskbedömning av arbetsgivaren utan det räcker för testen att arbetsgivaren har grundad anledning att misstänka att arbetstagaren är narkotikapåverkad i arbetet. Skyldigheten att visa upp ett intyg är inte heller villkorad med att detta är nödvändigt (GrUU 39/2001 rd, s. 2) för att eliminera eller minska riskerna. Utskottet menar att den möjlighet till förpliktande som bestämmelsen ger arbetsgivaren måste kopplas till de i proposi-

tionsmotiven avsedda riskerna, exempelvis så att testningen är nödvändig för att utreda arbetstagarens arbets- eller funktionsförmåga på grund av särskilda krav som beror på arbetet.¹ Detta är ett villkor för att lagförslaget ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Av propositionens motiv framgår det att arbetsgivaren med stöd av 8 § kan fastställa en tidpunkt då intyget senast ska visas upp. Lagen bör lämpligen kompletteras med en uttrycklig bestämmelse om detta.

I ett rättssäkerhetsperspektiv är det viktigt att 14 § kräver att yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården anlitas för att utföra kontroller och test och att ett positivt narkotikatest enligt 19 § i lagförslag 2 ska verifieras vid ett kvalitetskontrollerat laboratorium. Enligt information till utskottet är narkotikatesten ännu inte hundra procentigt tillförlitliga. Därför måste statsrådet följa 19 § 2 mom. i lagförslag 2 och utfärda närmare bestämmelser om kvalitetskontrollen av narkotikatest.

En annan bestämmelse som är relevant med tanke på rättssäkerheten finns i 11 § 4 mom. i lagförslag 2. Där föreskrivs det att det ska finnas ett program mot narkotika och att programmet ska behandlas i samarbetsförfarande. Utskottet tycker att det med fördel kunde övervägas om kravet på ett program kunde utsträckas till situationer som avses i 8 § 1 mom. i lagförslag 1.

Kameraövervakning

Lagförslagets 5 kap. om kameraövervakning är betydelsefullt med tanke på det skydd för privatlivet och personuppgifter som 10 § 1 mom. i grundlagen garanterar.

Arbetsgivaren får med stöd av 16 § 1 mom. i sina lokaler ha kameraövervakning för att trygga den personliga säkerheten för dem som vistas i lokalerna, skydda egendom eller övervaka att produktionsprocesserna fungerar som de ska och för att förhindra och klarlägga situationer som äventyrar säkerheten, egendom eller produktionsprocesser. Med tanke på de grundläggande

¹ Se t.ex. 13 § i lagen om företagshälsovård.

fri- och rättigheterna är vart och ett syfte en godtagbar grund för kameraövervakning.

Bestämmelsen är tillräckligt noggrant avgränsad och uppfyller också proportionalitetskravet. Kameraövervakning tillåts inte på toaletter, i omklädningsrum eller andra personalutrymmen eller i arbetsrum som anvisats för arbetstagarnas personliga bruk. Kameraövervakning får inte heller användas för observation av en viss eller vissa arbetstagare på arbetsplatsen. Enligt 16 § 2 mom. får arbetsgivaren rikta kameraövervakning mot ett visst arbetsställe bara om övervakningen är nödvändig för att uppnå de i 1—3 punkten nämnda godtagbara syftena. Med tanke på proportionaliteten är också bestämmelserna i den föreslagna 17 § om öppenhet vid kameraövervakning korrekta. I 17 § 3 mom. finns det bestämmelser om förstörelse av upptagningar. Dessa bestämmelser är viktiga med tanke på skyddet för personuppgifter.

Bestämmelserna i 21 § om ett samarbetsförfarande, i 22 § om arbetarskyddsmyndigheternas och dataombudsmannens tillsynsuppgifter och i 24 § om straff är betydelsefulla sett ur rättssäkerhetsperspektiv.

Reglerna om kameraövervakning påverkar inte behandlingsordningen för lagförslaget.

Hämtning och öppnande av elektronisk post

Utgångspunkter för bedömningen. Bestämmelserna i 6 kap. om arbetsgivarens rätt att hämta och öppna till arbetsgivaren hörande elektroniska meddelanden som sänts till arbetstagaren är betydelsefulla med tanke på den grundlagsfästa hemligheten i fråga om förtroliga meddelanden.

I grundlagens 10 § 2 mom. sägs det att brev- och telefonhemligheten och hemligheten i fråga om andra förtroliga meddelanden är okränkbar. Enligt 3 mom. i samma paragraf kan genom lag bestämmas om sådana begränsningar i meddelandehemligheten som är nödvändiga vid utredning av brott som äventyrar individens eller samhällets säkerhet eller hemfriden, vid rättegång och säkerhetskontroll samt under frihetsberövande. Dessa fall då meddelandehemligheten kan begränsas är avsedda att vara en uttömman-

de förteckning (RP 309/1993 rd, s. 58/1; se även GrUB 25/1994 rd, s. 6/I).

Enligt förarbetena till översynen av de grundläggande fri- och rättigheterna (RP 309/1993 rd, s. 57/II) är det primära syftet med grundlagsbestämmelsen att skydda innehållet i ett meddelande som är avsett att vara förtroligt mot utomstående. Grundlagen ger var och en rätt till förtroliga meddelanden utan att utomstående obehörigen får vetskap om innehållet i meddelanden som han eller hon har skickat eller fått. Detta innebär t.ex. att brev och andra meddelanden är skyddade och inte får öppnas eller förstöras (GrUU 13/2003 rd, s. 4—5, GrUU 30/2001 rd, s. 2/I).

Bestämmelserna skyddar också annan information som kan ha betydelse för att förtroligheten i meddelandet bevaras. Som exempel har nämnts ett samtals identifieringsuppgifter. Identifieringsuppgifterna för meddelanden ingår däremot inte i kärnområdet i den grundläggande fri- och rättigheten för sekretess i fråga om konfidentiella meddelanden (GrUU 9/2004 rd, s. 4/I). Bestämmelsen skyddar inte bara avsändaren utan båda parterna, sändaren och mottagaren, är skyddade av den grundläggande rättigheten (GrUU 13/2003 rd, s. 5/I).

Bedömning av förslaget. Bestämmelserna handlar om arbetsgivarens rätt att ta reda på om arbetstagaren i sin frånvaro har mottagit eller omedelbart före frånvaron har skickat eller mottagit meddelanden som hör till arbetsgivaren och som det är nödvändigt att arbetsgivaren får vetskap om för att kunna ordna sin verksamhet eller trygga sina funktioner. Rätten utsträcker sig enligt 19 § 1 mom. till uppgifter om meddelandets avsändare, mottagare och rubrik som framgår av det e-postsystem den anställda använder. Arbetsgivaren ges i 20 § 1 mom. rätt att öppna ett meddelande om det utifrån identifieringsuppgifter och rubrik klart och tydligt kan bedömas vara avsett för arbetsgivaren.

Reglerna gäller e-postmeddelanden, som avsetts för arbetsgivaren och som sänts i arbetsgivarens namn. Arbetsgivaren är part i denna konfidentiella kommunikation. Konstellationen är

sådan att arbetsgivaren inte kan betraktas som en utomstående mot vilken bestämmelserna om hemligheten i fråga om förtroliga meddelanden i grundlagens 10 § är tänkta att ge ett skydd. Bestämmelserna ska också bidra till att avsändarens vilja blir uppfylld och därmed befästa dennes rätt till förtrolig kommunikation (GrUU 30/2001 rd, s. 2/II, GrUU 13/2003 rd, s. 5/I). Det är alltså inte fråga om att lagfästa sådana tillåtna begränsningar i meddelandehemligheten som räknas upp i grundlagens 10 § 3 mom., utan förslaget måste bedömas utifrån de generella villkoren för begränsningar i de grundläggande fri- och rättigheterna.

I förslaget ingår exakta och noggrant avgränsade bestämmelser om när hämtning och öppnande av elektroniska meddelanden är tillåtet. Den generella förutsättningen enligt 18 § 1 mom. är att arbetsgivaren har planerat och vidtagit nödvändiga åtgärder för att skydda arbetstagarens e-kommunikation, t.ex. sett till att det finns en automatisk svarsfunktion i det elektroniska postsystemet eller att arbetstagaren kan styra meddelandena till en annan av arbetsgivaren godkänd adress. Dessutom är det bara i vissa specifika situationer som möjligheten att hämta meddelanden står öppen. Bland förutsättningarna i 19 § 1 mom. 1—4 punkten kan nämnas att arbetstagaren sköter sina uppgifter självständigt för arbetsgivarens räkning, att det på grund av arbetstagarens uppgifter är uppenbart att meddelanden som hör till arbetsgivaren har skickats till eller mottagits av arbetstagaren, att arbetstagaren tillfälligt är förhindrad att utföra sina arbetsuppgifter och att utredningen av ett ärende inte får fördröjas och arbetstagarens samtycke inte kan erhållas inom rimlig tid.

Problemet här är att förslaget inte skiljer mellan en personlig e-postadress som arbetstagaren själv skaffat sig och den e-postadress arbetsgivaren tillhandahåller. I detta sammanhang är det enligt utskottet helt klart arbetsgivarens möjligheter att hämta och öppna meddelanden inte gäller andra adresser än den arbetsgivaren anvisat arbetstagaren. Stringensskäl talar dock för att 18 § 1 mom. formuleras om så att arbetsgivarens rätt begränsas till att gälla bara den e-post-

adress som arbetstagaren fått av arbetsgivaren. Rubriken för 6 kap. bör ändras för att motsvara propositionens syfte, nämligen att bestämmelserna gäller e-post som hör till arbetsgivaren, inte arbetstagaren.

Från proportionalitetssynpunkt är det viktigt att möjligheten enligt 20 § att öppna meddelanden bara gäller sådana meddelanden som klart och tydligt hör till arbetsgivaren och som denne absolut måste få uppgift om för verksamhetens skull. Utskottet anser att det behövs ett tilläggs-villkor för öppnandet, att det utifrån de uppgifter som avses i 19 § inte går att få kontakt med avsändaren för att få reda på vad det står i meddelandet eller för att få det sänt till en annan av arbetsgivaren angiven adress.

De föreslagna bestämmelserna i 19 och 20 § om en rapport om åtgärderna och ett vittnes närvaro när ett meddelande öppnas är korrekta med tanke på rättssäkerheten. Andra relevanta paragrafer i detta sammanhang är 21—24 §.

Övriga omständigheter

Behandling. Lagförslaget har tagit över från den gällande lagen det i personuppgiftslagen definierade övergripande begreppet "behandling". Grundlagsutskottet påpekade i sin bedömning av personuppgiftslagen att tekniken att använda detta begrepp gör att regleringens klarhet allmänt sett blir lidande och gör den inexaktare, vilket inte saknar betydelse med tanke på regleringens koppling till de grundläggande fri- och rättigheterna (GrUU 25/1998 rd, s. 3/I).

Problemet med ett brett begrepp mildras av relevanskravet i 3 § (GrUU 9/2004 rd, s. 3/I). Bestämmelsen motsvarar 3 § i den gällande lagen som tillkommit under medverkan av grundlagsutskottet (GrUU 27/2000 rd, s. 2/I). Dessutom bör det observeras att 5 § 2 mom. innehåller ett förbud att för utomstående röja uppgifter om en arbetstagares hälsotillstånd och att 17 § 1 mom. 3 punkten föreskriver att personuppgiftslagens bestämmelser om bl.a. skydd av uppgifter och tystnadsplikt ska tillämpas på upptagningar som gjorts vid kameraövervakning. Det korrekta vore emellertid enligt utskottets mening att försöka formulera bestämmelserna så att

det framgår vilken form av behandling eller vilken behandlingsfas (insamling, förvaring, överlåtelse, utplåning osv. av uppgifter) det handlar om i respektive fall.

2 § 2 mom. Enligt momentet avses med arbetstagare i lagen även en arbetssökande. Det förefaller alltså som om exempelvis bestämmelserna om hämtning och öppnande av arbetstagares e-post och om lämnande av intyg över narkotikatest under pågående anställningsförhållande också skulle gälla en arbetssökande. Men detta har knappast varit avsikten. Om bestämmelsen anses behövlig, bör av den framgå vilka av lagens bestämmelser om arbetstagare som också ska tillämpas på en arbetssökande.

4 § 1 mom. och 14 § 2 mom. Bestämmelserna i 14 § 1 mom. om anlitande av hälso- och sjukvårdstjänster gäller enligt 2 mom. i samma paragraf även alkohol- och narkotikatest. Detta utgör enligt sista meningen i 2 mom. inget hinder för att alkoholtest utförs i form av utandningsprov. Utskottet vill påpeka att bestämmelsen inte ger arbetsgivaren rätt att själv ta utandningsprov på en arbetstagare. Denna rätt för arbetsgivaren bör regleras tillräckligt exakt genom lag som också uppfyller de övriga generella villkoren för begränsning av grundläggande fri- och rättigheter. Anmärkningen gäller också 4 § 1 mom. om

inhämtande av personkreditupplysningar eller straffregisterupplysningar för en arbetstagare.

21 § 1 mom. Uttrycket "den tekniska övervakning av arbetstagarna som baserar sig på arbetsgivarens arbetslednings- och övervakningsrätt" som används i lagrummet, och i den gällande lagen, är problematiskt. Begreppet teknisk övervakning används i polislagen och är därför inte lämpligt i detta sammanhang. När den gällande lagen stiftades avsågs med teknisk övervakning enligt propositionens motivering exempelvis kameraövervakning och passagekontroll samt inloggningssystem inom databehandling och användning av telefon. Problemet ligger i att det finns bestämmelser om kameraövervakning i den föreslagna lagen. Också av denna anledning kan rätten att bedriva kameraövervakning inte grunda sig på arbetsgivarens arbetslednings- och övervakningsrätt. Bestämmelsen måste därför omformuleras.

Utlåtande

Grundlagsutskottet anför

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, men lagförslag 1 bara om utskottets konstitutionella anmärkning om 8 § 1 mom. beaktas på behörigt sätt.

Helsingfors den 23 april 2004

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Kimmo Sasi /saml
vordf. Arja Alho /sd
medl. Leena Harkimo /saml
Hannu Hoskonen /cent
Roger Jansson /sv
Miapetra Kumpula /sd
Annika Lapintie /vänst

Klaus Pentti /cent
Markku Rossi /cent
Arto Satonen /saml
Seppo Särkiniemi /cent
Ilkka Taipale /sd
ers. Veijo Puhjo /vänst.

Sekreterare var

utskottsråd Sami Manninen.