

HALLINTOVALIOKUNNAN LAUSUNTO 12/2004 vp

**Hallituksen esitys laiksi yksityisyyden suojasta
työelämässä ja eräiden siihen liittyvien lakien
muuttamisesta**

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 9 päivänä joulukuuta 2003 lähettäessään hallituksen esityksen laiksi yksityisyyden suojasta työelämässä ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta (HE 162/2003 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi työelämä- ja tasa-arvovaliokuntaan samalla määrännyt, että hallintovaliokunnan on annettava asiasta lausunto työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- hallitusneuvos Raila Kangasperko, työministeriö
- lainsäädäntöneuvos Anna-Riitta Wallin, oikeusministeriö
- ylitarkastaja Harri Kukkola, sisäasiainministeriö
- vanhempi hallitussihteeri Pirjo Staffans ja neuvotteleva virkamies Mikael Kiviniemi, valtiovarainministeriö
- lääkintöneuvos Matti E. Lamberg ja vanhempi hallitussihteeri Sirpa Kaittola, sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö

- tietosuojavaltuutettu Reijo Aarnio
- tarkastaja Jenny Rintala, Uudenmaan työsuojelupiiri
- työmarkkinalakimies Ritva Liivala, Kunnallinen työmarkkinalaitos
- kirkkoneuvos Risto Voipio, Kirkkohallitus
- apulaisosastopäällikkö Markku Poutala, Opetusalan Ammattijärjestö OAJ ry
- johtaja Jukka Kauppala, Suomen lähi- ja perushoitajaliitto SuPer ry
- lakiasiamies Jari Järvi, Tekniikan ja peruspalvelujen neuvottelujärjestö KTN ry
- talous- ja sosiaalipoliittinen sihteeri Ilkka Alava, Valtion yhteisjärjestö VTY ry, edustaen myös Palkansaajajärjestö Pardia ry:tä ja Julkisan koulutettujen neuvottelujärjestö JUKO ry:tä
- projektisuunnittelija Heikki Bothas, A-klinikkasäätiö
- professori Olli Mäenpää
- professori Kaarlo Tuori.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan, että voimassa olevaan yksityisyyden suojasta työelämässä annettuun

lakiin lisättäisiin huumausaineiden käyttöä koskevien tietojen käsittelyä, kameravalvontaa työ-

paikoilla ja työntekijän sähköpostin hakemista ja avaamista koskevat säännökset. Lakiin lisättävien säännösten johdosta ehdotetaan laki uudistettavaksi kokonaisuudessaan.

Lakiin ehdotetaan otettaviksi säännökset huumausaineiden käyttöä koskevien tietojen käsittelystä. Ehdotuksen tavoitteisiin kuuluu huumetöiden työpaikka. Ehdotusten lähtökohtana on, että työnhakija tai työntekijä toimittaisi itse työnantajalle huumausainetestiä koskevan todistuksen ja että huumausainetestiä koskevaan todistukseen merkittyjen tietojen käsittelyoikeus perustuisi laissa säädettäviin työtehtäväperusteisiin käsittelyoikeuden edellytyksiin, joilla turvattaisiin toisten perusoikeuksien toteutumista. Käsittelyoikeus edellyttäisi toisaalta työtehtävälle asetettavia vaatimuksia ja toisaalta niiden vaikutusten arviointia, joita todennäköisesti syntyisi työtehtävän hoitamisesta huumeen vaikutuksen alaisena tai huumeesta riippuvaisena. Työnhakuvaiheessa todistusta voisi pyytää vain tehtävään valitulta. Työsuhteen aikana työnantaja voisi velvoittaa työntekijän esittämään todistuksen huumausainetestistä työnhakijaa koskevia kriteerejä ankarammin edellytyksin. Lisäksi työterveyshuoltolaissa säädettäisiin työnantajan velvollisuudeksi laatia yhteistyössä henkilöstön kanssa huumeiden vastainen ohjelma ja yhteistoimintalainsäädännössä säädettäisiin siitä, että työtehtävät, joissa huumausainetestitodistusta pyydetään tai edellytetään, olisi käsiteltävä yhteistoimintamenettelyssä.

Ehdotus sisältää myös säännökset työpaikalla tapahtuvasta kameravalvonnasta. Siinä säädettäisiin yleisesti työnantajan oikeudesta toteuttaa kameravalvontaa käytössään olevissa tiloissa ja erityisesti tilanteista, joissa kameravalvonta voidaan kohdentaa tiettyyn työpisteeseen, jossa

työntekijöitä työskentelee. Ehdotuksen lähtökohtana on, että erityisesti työntekijöihin kohdennettu kameravalvonta rajoittuisi välttämättömään ottaen huomioon tiettyjen etuisuuksien suojelemisen tarve ja että valvonta olisi mahdollisimman avointa. Työnantaja saisi toteuttaa kameravalvontaa, jos tarkkailun tarkoituksena olisi työntekijöiden ja muiden tiloissa oleskelevien henkilökohtaisen turvallisuuden varmistaminen, omaisuuden suojaaminen tai tuotantoprosessien asianmukaisen toiminnan valvonta. Lisäksi laissa säädettäisiin siitä, mikä olisi sellaista kameravalvontaa, joka olisi välttämätöntä ja siten mahdollista kohdentaa myös tiettyyn työpisteeseen, jossa työskentelee työntekijöitä.

Ehdotus sisältää myös säännökset niistä edellytyksistä, joiden vallitessa työntekijän sähköpostista voisi hakea esille viestejä ja avata ne. Ehdotettujen säännösten tavoitteena on, että työntekijän luottamuksellisten sähköpostiviestien salaisuus ei vaarantuisi ja että työnantajalle kuuluvat, tämän toiminnan jatkumisen kannalta välttämättömät viestit voitaisiin työntekijän esityneenä ollessa saada työnantajan käyttöön. Sääntelyn tavoitteena on ohjata siihen, että työntekijälle lähetettyjen tai tämän lähettämien työnantajaorganisaatiolle kuuluvien viestien sekä selville saaminen että niiden avaaminen perustuisi työntekijän suostumukseen. Laki antaisi kuitenkin työnantajalle mahdollisuuden saada selville sen toimintaan kuuluvat viestit niissä tilanteissa, joissa suostumukseen perustuvat menettelyt eivät eri syistä olisi käytettävissä ja joissa tiedonsaanti on välttämätöntä työnantajan toiminnan jatkumisen turvaamiseksi.

Lait ovat tarkoitetut tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun ne on hyväksytty ja vahvistettu.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleistä

Hallintovaliokunta on tarkastellut hallituksen esitystä toimialansa huomioon ottaen yleisestä

hallinto-oikeudellisesta, lähinnä tietosuojakysymysten näkökulmasta, ja virkamiesoikeudellisesta näkökulmasta.

Henkilötietolakia (523/1999) sovelletaan sekä henkilötietojen automaattiseen käsittelyyn

että muuhun henkilötietojen käsittelyyn, jos henkilötiedot muodostavat tai niiden on tarkoitus muodostaa henkilörekisteri. Henkilötietolaki koskee työnantajia, työsopimussuhteisia, virkamiehiä, viranhaltijoita ja työnhakijoita, jollei työelämää koskevassa erityislainsäädännössä muuta säädetä. Tämä seikka ilmenee myös lakiehdotuksessa yksityisyyden suojasta työelämässä. Muun muassa kameravalvonnan avulla työntekijöistä kerättävät tiedot samoin kuin työnantajan sähköpostipalvelimelle kerääntyvä tieto työntekijöiden viestinnästä ovat henkilötietoja. Useimmiten ne muodostavat myös henkilörekisterin. Huumetestien yksilöidyt tulokset ovat puolestaan terveydentilaa koskevia tietoina henkilötietolain tarkoittamia arkaluonteisia tietoja.

Hallituksen esitys koskee työntekijäpuolella työsopimussuhteisen henkilöstön ohella eräin poikkeuksin myös kaikkia virkamiehiä ja viranhaltijoita. Tämä seikka ilmenee ensimmäisen lakiehdotuksen 2 §:n 2 momentista. Sen sijaan huumausainetestejä koskevia erityissäännöksiä ei ole valtion virkamieslain (750/1994) ja kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain (304/2003) lisäksi otettu vielä tässä yhteydessä muita virkamiesryhmiä ja viranhaltijoita koskeviin peruslakeihin.

Valiokunnan käsiteltävänä on kolmas hallituksen esitys, joka koskee yksityisyyden suojaa työelämässä (vrt. HE 121/1998 vp, HaVL 28/1998 vp ja HE 75/2000 vp, HaVL 2/2001 vp). Voimassa olevaan lainsäädäntöön verrattuna esityksessä ehdotetaan otettavaksi lakiin kokonaan uudet säännökset huumausaineiden käyttöä koskevien tietojen käsittelystä, kameravalvonnasta työpaikalla sekä työntekijän sähköpostin hakemisesta ja avaamisesta. Vaikka laki yksityisyyden suojasta työelämässä on teknisesti uudistettavana kokonaisuudessaan, valiokunta on arvioinut ainoastaan edellä mainittua täysin uutta sääntelyä. Tämä johtuu lähinnä siitä, että voimassa olevan lainsäädännön toimivuudesta on tarpeen saada lisää kokemuksia, ennen kuin sitä on perusteltua käsitellä laajemmin uudelleen. Saadun selvityksen mukaan työministe-

riön on tarkoitus teettää tutkimus koko lain toimivuudesta uusien säännösten tultua voimaan.

Huumausaineiden käyttöä koskevien tietojen käsittely

Tietojen käsittelyn lähtökohtia. Lakiin ehdotetaan otettavaksi säännökset huumausaineiden käyttöä koskevien tietojen käsittelystä. Sääntelyllä ei puututa välittömästi työnhakijan tai työntekijän ruumiilliseen koskemattomuuteen. Lakiehdotus ei myöskään vaikuta työntekijän ja terveydenhuollon yksikköjen välisiin suhteisiin eikä potilaan asemasta ja oikeuksista annettuun lakiin (785/1992), jonka mukaan terveystarkastus suoritetaan yhteisymmärryksessä potilaan kanssa.

Huumausaineen käyttöä koskevat testitiedot ovat terveydentilaa koskevia tietoina henkilötietolain (523/1999) 11 §:ssä säädettyjä arkaluonteisia tietoja. Säädetävän lain nojalla kyseisiä tietoja saavatkin käsitellä työnantajapuolella vain nimetyt henkilöt, joita koskee salassapitovelvollisuus. Tietoja on myös säilytettävä erillään muista työnantajan keräämistä henkilötiedoista. Tietojen poistaminen ja säilyttäminen määräytyy puolestaan henkilötietolain 12 §:n 2 momentin mukaisesti. Arkaluonteiset tiedot on poistettava välittömästi sen jälkeen, kun käsittelylle ei ole laissa säädettyä perustetta.

Hallituksen esityksen mukaan työnhakija ja työntekijä toimittaa itse työnantajalle huumausainetestiä koskevan todistuksen. Tällaisella todistuksella tarkoitetaan työnantajan osoittaman terveydenhuollon ammattihenkilön ja laboratorion antamaa todistusta, josta ilmenee, että työntekijälle on tehty testi huumausainelain (1289/1993) 2 §:ssä tarkoitetun huumausaineen käytön selvittämiseksi sekä testin perusteella laadittu selvitys, onko työntekijä käyttänyt huumausaineita muihin kuin lääkinnällisiin tarkoituksiin. Todistus saa sisältää vain selvityksen, onko henkilö käyttänyt laissa tarkoitettua huumausainetta. Valiokunta pitää tärkeänä, että todistuksen luotettavuudesta on riittävä varmuus.

Huumausainetestiä koskeva todistus työhön otettaessa. Ensimmäisen lakiehdotuksen 7 §:ssä määritellään ne edellytykset, joiden valitessa työnantaja voi käsitellä työnhakijaa koskevan huumausainetestin johdosta annettuun todistukseen sisältyviä tietoja. Säännökset eivät velvoita työnantajaa vaatimaan todistusta, vaikka säädetyt edellytykset täyttyvät. Työnhakijalla ei myöskään ole velvollisuutta todistuksen toimittamiseen. Työnantaja voi kuitenkin jättää työhönottoharkinnassa ottamatta huomioon työnhakijan, joka ei ole halukas toimittamaan kyseistä todistusta. Valtion virkamieslaissa ja laissa kunnallisesta viranhaltijasta ehdotetaan nimittämismenettelyssä asetettavaksi nimittämisen tai virkasuhteeseen ottamisen edellytyksenä valittavalle henkilölle velvollisuus toimittaa kyseinen todistus.

Ehdotetun yksityisyyden suojaa työelämässä koskevan uuden lain 7 §:n mukaan huumausainetestiä koskevaan todistukseen merkittyjen tietojen käsittelyoikeus perustuu laissa säädettävään käsittelyoikeuden edellytyksiin. Sääntelyn tarkoituksena on turvata perusoikeuksien toteutumista. Käsittelyoikeuden on täytettävä kaksi edellytysryhmää, joista ensimmäinen määrittelee työtehtävään valittavalle työtehtävän johdosta asetettavia vaatimuksia sekä toinen niitä vaikutuksia, joita syntyisi tehtävän hoitamisesta huumeiden vaikutuksen alaisena tai huumeista riippuvaisena. Ehdotetussa työterveyshuoltolain (1383/2001) 11 §:ssä säädetään lisäksi huumausainetestauksen edellytykseksi työpaikka-kohtainen huumeidenvastainen ohjelma. Valiokunta pitää hallituksen esityksestä ilmeneviä edellytyksiä huumausainetestin käsittelemiselle työhön otettaessa asianmukaisina.

Huumausainetestiä koskeva todistus työsuhteen aikana. Ensimmäisen lakiehdotuksen 8 §:n 1 momentin mukaan työntekijä on velvollinen esittämään huumausainetestiä koskevan todistuksen, kun on perusteltua aihetta epäillä, että henkilö on huumausaineiden vaikutuksen alaisena työssä.

Lakiehdotuksen 8 §:n 2 momentin nojalla velvollisuus huumausainetestiä koskevan todistuk-

sen esittämiseen on lisäksi olemassa, kun työnantajalla on perusteltua aihetta epäillä, että työntekijällä on jonkinasteinen riippuvuus huumeista. Työntekijää koskevien tietojen käsittelyn on täytettävä tässäkin tapauksessa lakiehdotuksen 3 §:n mukainen tarpeellisuusvaatimus. Perusteltu epäily ei kuitenkaan tarkoita sitä, että huumeiden käyttö olisi näytetty toteen, vaan se voi perustua esimerkiksi työnantajan tekemiin havaintoihin työntekijän käyttäytymisestä tai työsuorituksesta, asiakkailta saatuun palautteeseen tai muihin tietolähteisiin, joita työnantaja pitää luotettavina.

Lisäksi huumetestistä koskevaan todistukseen merkittyjen tietojen käsittelyoikeus 8 §:n 2 momentin nojalla edellyttää, että työntekijä toimii sellaisissa työtehtävissä, jotka edellyttävät erityistä tarkkuutta, luotettavuutta, itsenäistä harkintakykyä tai hyvää reagoitakykyä. Tämän lisäksi edellytetään, että työntekijä toimii työtehtävissä, joiden suorittaminen huumeista riippuvaisena joko vakavasti vaarantaa henkeä tai terveyttä tai voi aiheuttaa merkittävää vahinkoa. Tavoitteena sääntelyllä on suojella samoja intressejä kuin työhönottotilanteessa.

Velvoite esittää huumausainetestejä koskeva todistus työsuhteen aikana on kriteereiltään ankarampi kuin työnhakijan omaan suostumukseen perustuva todistuksen toimittaminen työnantajalle. Velvollisuus esittää todistus työnantajalle ei työsuhteen aikana tarkoita työntekijän huumeiden käytön testaamista pakolla. Todistuksen esittämisvelvollisuutta pidetään hallituksen esityksessä lähinnä velvoiteoikeudellisenä normina. Valiokunta toteaa, että sen rikkomisesta aiheutuvat seuraamukset, kuten työ- tai virkasuhteen päättäminen, määräytyvät työoikeudellisin ja virkamiesoikeudellisin palvelussuhdetta koskevin perustein.

Valiokunta pitää tärkeänä, että todistus toimitetaan työnantajalle niin ripeästi, että testituloksesta kuvaa mahdollisimman luotettavasti velvoitteen asettamisajankohdan tilaa. Tämän vuoksi valiokunta esittää 8 §:ssä säädettäväksi, että työntekijän on työnantajan asettaman kohtuullisen määräajan kuluessa esitettävä kyseinen todistus.

Huumeeton työpaikka. Valiokunta korostaa, että huumausaineiden käyttöä koskevien tietojen käsittelysäännösten tavoitteena on huumeeton työpaikka sekä ennakolta ehkäistä huumausaineiden käytöstä ja siitä riippuvaisena toimimisesta työelämässä aiheutuvia haitallisia sairauksia. Ensimmäisen lakiehdotuksen 8 §:n 3 momenttiin sisältyy myös säännös, joka liittyy hoitoonohjaukseen. Työnantajalla on momentin mukaan oikeus käsitellä huumausainetestistä koskevaan todistukseen merkittävät tiedot, jos työntekijä on positiivisen huumausainetestituloksen perusteella sitoutunut huumausaineiden väärinkäytön vuoksi toteutettavaan hoitoon ja todistuksen tietojen käsittely liittyy hoidon toteutuksen seurantaan. Myöskin työpaikalle laadittava ohjelma huumausaineiden käytön ehkäisemisestä sisältää muun muassa tietoja huumeongelmaisten hoitopaikoista ja hoitomuodoista.

Hallituksen esitys koskee työnantajan ja työntekijän välistä suhdetta. Tämän vuoksi valiokunta selvytyksen vuoksi korostaa, että huumausaineen laiton hallussapito ja laiton käyttäminen ovat rikoksia, joista säädetään rangaistus rikoslain (39/1889) 50 luvussa. Jos työntekijä syyllistyy mainittuihin rikoksiin, tilannetta on arvioitava myös työ- ja virkamiesoikeudellisesta näkökulmasta. Näin ollen esimerkiksi huumausaineen vaikutuksen alaisena työskentely saattaa johtaa palvelussuhteen päättymiseen.

Kameravalvonta työpaikoilla

Hallituksen esityksen tarkoituksena on määritellä rajat kameravalvonnulla työelämässä. Nämä säännökset tarkentavat rikoslain salakatselua koskevia säännöksiä, mutta eivät korvaa niitä.

Ehdotuksen mukaan työnantaja saa toteuttaa kameravalvontaa käytössään olevissa tiloissa työntekijöiden ja muiden tiloissa olevien henkilökohtaisen turvallisuuden varmistamiseksi, omaisuuden suojaamiseksi tai tuotantoprosessien asianmukaisen toiminnan valvomiseksi sekä turvallisuutta, omaisuutta tai tuotantoprosessia vaarantavien tilanteiden ennaltaehkäisemiseksi tai selvittämiseksi. Kameravalvontaa ei kuitenkaan saa pääsäännön mukaan kohdistaa tietyn työntekijän tai tiettyjen työntekijöiden

tarkkailuun työpaikalla. Poikkeuksen muodostaa kuitenkin mahdollisuus kohdistaa kameravalvontaa tiettyyn työpisteeseen, jossa työntekijöitä työskentelee, jos tarkkailu on välttämätöntä lakiehdotuksesta ilmenevien tärkeiden intressien suojaamiseksi, kuten työntekijän työhön liittyvän väkivallan uhan ehkäisemiseksi.

Lakiehdotuksessa kielletään kameravalvonta käymälässä, pukeutumistilassa tai muussa vastaavassa paikassa tai muissa henkilöstötiloissa taikka työntekijän henkilökohtaiseen käyttöön osoitetussa työhuoneessa. Valiokunta toteaa, ettei hallituksen esityksessä ole kiinnitetty erikseen huomiota sellaisiin hoitolaitoksiin tai -koteihin, joissa on yleisten tilojen lisäksi asukkaiden kotirauhan piiriin kuuluvia tiloja. Kysymys kameravalvonnasta tällaisissa paikoissa ja muisakin kotirauhan piiriin kuuluvissa tiloissa, esimerkiksi kotona vanhusten hoitoon liittyvissä tehtävissä, on monitahoinen ja eri perusoikeusnäkökohdista arvioitava asiakokonaisuus, joka ei koske yksinomaan työnantajan ja työntekijän välistä suhdetta. Valiokunta pitää tärkeänä, että erikseen selvitetään tältä osin kameravalvontaa koskevan täydentävän sääntelyn tarve ja että eduskunnalle annetaan mahdollisimman pian tarpeelliseksi osoittautuvat säädösehdotukset.

Lakiehdotuksessa säädetään lisäksi avoimuudesta kameravalvonnan toteuttamisessa. Tähän sääntelyyn on sisällytetty myös asianmukaiset säännökset tallenteiden säilytysajoista.

Työntekijän sähköpostin hakeminen ja avaaminen

Ehdotus sisältää myös säännökset työnantajan työntekijän käyttöön antaman sähköpostin hakeemisesta ja avaamisesta. Näiden säännösten tavoitteena on, että työntekijän luottamuksellisten sähköpostiviestien salaisuus ei vaarannu ja että työnantajalle kuuluvat, tämän toiminnan jatkumisen kannalta välttämättömät viestit voidaan kuitenkin työntekijän estyneenä ollessa saada työnantajan käyttöön. Sääntelyn tavoitteena on ohjata siihen, että työntekijälle lähetettyjen tai tämän lähettämien työnantajaorganisaatiolle kuuluvien viestien sekä selville saaminen että

niiden avaaminen perustuu työntekijän suostumukseen.

Lakiehdotus antaa kuitenkin työnantajalle mahdollisuuden saada selville sen toimintaan kuuluvat viestit niissä tilanteissa, joissa suostumukseen perustuvat menettelyt eivät ole käytettävissä ja joissa tiedonsaanti on välttämätöntä työnantajan toiminnan jatkumisen turvaamiseksi. Sääntelyllä pyritään siihen, että työntekijän luottamukselliset viestit erotetaan teknisesti ja viimesijaisena keinona ehdotuksessa säädettäviä menettelytapoja noudattaen selvästi työnantajalle kuuluvista viesteistä.

Jos viestin esille hakemisessa saadun tiedon perusteella on ilmeistä, että viesti on selvästi työnantajalle kuuluva, se voidaan säädettäviä menetelmiä käyttäen avata. Avaamisesta on laadittava kirjallinen selvitys. Jos viestiä sen esille hakemisen jälkeen ei ole tarvetta avata, tulee myös viestin esille hakemisesta laatia erillinen selvitys.

Muut kannanotot

Valiokunta pitää henkilötietojen sääntelyä hallituksen esityksessä ehdotetulla tavalla yleisesti ottaen asianmukaisena. Valiokunta ei puuttunut teknisluontoisiin yksityiskohtiin. Sääntämisyjärjestyksen osalta perustuslakivaliokunta on puolestaan antanut oman lausuntonsa.

Säädettävän lainsäädännön noudattamista valvovat tietosuojavaltuutetun ohella työsuojeluviranomaiset. Työntekijän oikeusturvan näkökulmasta valiokunta pitääkin lakiehdotuksia asianmukaisina yhteistoimintamenettelyineen ja rangaistussäännöksineen. Eri asia on, että lainsäädännön soveltaminen käytäntöön ei ole välttämättä ongelmatonta.

Lausunto

Lausuntonaan hallintovaliokunta esittää,

että työelämä- ja tasa-arvovaliokunta ottaa huomioon, mitä edellä on esitetty.

Helsingissä 19 päivänä toukokuuta 2004

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Matti Väistö /kesk
vpj. Veijo Puhjo /vas
jäsen. Sirpa Asko-Seljavaara /kok
Lasse Hautala /kesk
Rakel Hiltunen /sd
Hannu Hoskonen /kesk
Esko Kurvinen /kok

Lauri Kähkönen /sd
Heli Paasio /sd
Juha Rehula /kesk
Ahti Vielma /kok
Tuula Väättäinen /sd
vjäs. Petri Salo /kok.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Ossi Lantto.