

31.8.2001

1488/4/99

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Riitta-Leena Paunio

Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Henrik Åström

AMMATINVALINTAAN VAIKUTTAVIEN ARKALUONTEISTEN TERVEYSTIETOJEN KERÄÄMINEN

1 KANTELU

A kertoo eduskunnan oikeusasiamiehelle --- osoittamassaan kantelukirjoituksessa hakeneensa keväällä 1999 yhteishaualla kolmeen oppilaitokseen, joista hän asetti ensisijalle Arcada - Nylands svenska yrkeshögskola -nimisen ammattikorkeakoulun sosiaali- ja terveystieteen koulutusohjelmaan. Oppilaitos oli vaatinut hakijoita täyttämään ja liittämään hakemukseen lomakkeen, jossa tiedusteltiin hakijoiden henkilötietoja sekä tietoja heidän nykyisistä ja aikaisemmista sairauksistaan.

A pyytää oikeusasiamiestä tutkimaan, menettelikö oppilaitos lain mukaan velvoittaessaan hakijoita antamaan terveydentilaansa koskevia tietoja ennen oppilaitokseen hyväksymistä. Hän liitti kirjoitukseensa oppilaitoksen valintakoetta, henkilötietoja ja terveystietoja koskevat lomakkeet.

2 SELVITYS

Ammattikorkeakoulu Arcadan hallintojohtaja Anders Derefalk toimitti 16.8.1999 alustavan selvityksen asiassa. Tietosuojavaltuutettu antoi pyynnöstäni 30.10.2000 lausunnon kantelukirjoituksesta ja hallintojohtaja Derefalkin selvityksestä.

Opetusministeriö hankki 3.5.2001 pyynnöstäni ammattikorkeakoulu Arcadan hallituksen selvityksen kantelukirjoituksen johdosta ja antoi 6.6.2001 oman lausuntonsa asiassa.

Jäljennökset hankitusta selvityksestä ja lisäselvityksestä ovat tämän päätöksen liitteinä.

Tietosuojavaltuutetun toimistosta on lisäksi 20.6.2001 ja 26.6.2001 hankittu asiassa lisäselvitystä. Ammattikorkeakoulu Arcadan hallintojohtajalta Anders Derefalkilta ja koulun esimieheltä Iselin Krogerus-Thermanilta on hankittu 21.6.2001 ja 29.8.2001 puhelimitse lisätietoja.

3 RATKAISU

3.1 Oikeusohjeet

Perustuslain (731/1999) 10 § 1 momentin mukaan jokaisen yksityiselämä on turvattu. Henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Vastaavansisältöiset säännökset sisältyvät myös ennen perustuslain voimaantuloa voimassa olleeseen hallitusmuotoon.

Henkilötietolain (523/1999) 5 §:n mukaan rekisterinpitäjän tulee käsitellä henkilötietoja laillisesti, noudattaen huolellisuutta ja hyvää tietojenkäsittelytapaa sekä muutoinkin niin, ettei rekisteröidyn yksityiselämän suojaa ja muita oikeuksia rajoiteta ilman laissa säädettyä perustetta.

Henkilötietolain 6 §:n mukaan henkilötietojen tulee olla asiallisesti perusteltuja rekisterinpitäjän toiminnan kannalta. Henkilötietolain 9 §:n 1 momentin mukaan käsiteltävien henkilötietojen tulee olla määritellyn henkilötietojen käsittelyn tarkoituksen kannalta tarpeellisia (tarpeellisuusvaatimus). Säännöksen perustelujen mukaan henkilötietoja voidaan pitää käsittelyn tarkoituksen kannalta tarpeellisina silloin, kun ne ovat asianmukaisia ja olennaisia, eivätkä liian laajoja siihen tarkoitukseen, mihin ne on kerätty tai missä niitä myöhemmin käsitellään.

Henkilötietolain 11 §:n mukaan arkaluonteisten tietojen käsittely on kielletty. Arkaluonteisina tietoina pidetään säännöksen 4 kohdan mukaan henkilötietoja, jotka kuvaavat tai on tarkoitettu kuvaamaan henkilön terveydentilaa, sairautta tai vammaisuutta taikka häneen kohdistettuja hoitotoimenpiteitä tai niihin verrattavia toimia. Henkilötietolain 12 §:n mukaan arkaluonteisten tietojen käsittelyn kieltö ei estä sellaista tietojen käsittelyä, johon rekisteröity on antanut nimenomaisen suostumuksensa. Arkaluonteiset tiedot on poistettava rekisteristä välittömästi sen jälkeen, kun käsittelylle ei ole perustetta.

Ammattikorkeakouluopinnoista annetun lain (255/1995) 15 §:n mukaan ammattikorkeakoulun opiskelijavalinnan perusteista ja valintakokeen järjestämisestä päättää ammattikorkeakoulu. Ammattikorkeakoulujen opiskelijavalinta järjestetään yhteishaun avulla opiskelijavalintarekisteristä ja ylioppilastutkintorekisteristä annetussa laissa (1058/1998) tarkoitettua opiskelijavalintarekisteriä käyttäen, jollei toisin säädetä tai jollei asianomainen ministeriö toisin päättä. Opiskelijat ottaa ammattikorkeakoulu sen mukaan kuin asetuksella tarvittaessa säädetään. Opiskelijavalintarekisteristä ja ylioppilastutkintorekisteristä annetun lain 1 §:n mukaan opiskelijavalintarekisteriä pitää opetushallitus. Lain 3 §:n 2 momentin mukaan rekisteriin voidaan tallettaa hakijan ilmoituksen mukaisina ammatinvalintaan vaikuttavat terveystiedot. Nämä tiedot pyydetään ilmoittamaan ja talletetaan vain silloin, kun niillä on merkitystä opiskelijoiden valinnassa.

Viimeksi mainitun lain kyseistä säännöstä on pidettävä erityissäännöksenä, joka täsmentää henkilötietolaissa olevia säännöksiä. Erityislakia on noudatettavana ensisijaisesti ja sitä täydentävästi henkilötietolakia yleislakina.

Hallituksen esityksessä henkilötietolaiksi (HE 96/1998 vp siv. 9) todetaan muun muassa, että henkilörekisterilain yleisenä piirteenä voidaan sanoa olevan, että sen säännösten konkreettinen sisältö ja tulkinta määräytyy usein muun lainsäädännön mukaan. Erityissäännökset voidaan luokitella kahteen eri pääryhmään: henkilörekisterilakia täsmentäviin säännöksiin sekä säännöksiin, joissa poiketaan henkilörekisterilain säännöksistä. Täsmentäville säännöksille on tyypillistä, että niissä osoitetaan tarkemmin, minkälainen rekisteritoiminto on sallittu jättämättä asiaa yksinomaan henkilörekisterilain usein yleislausekkeina ilmaistujen säännösten varaan.

3.2

Arviointia

3.2.1

Terveystietojen kirjaamiskäytäntö

Kantelukirjoituksen ja siitä hankitun selvityksen mukaan ammattikorkeakoulu Arcada sovelsi vuoden 1999 terveydenhuolto- ja sosiaalialan opiskelijavalinnassa sellaista käytäntöä, että hakijoita pyydettiin täyttämään ns. T-lomakkeen tiedot. T-lomake on Suomen Lääkäriliiton vuonna 1996 hyväksymä lomake, jota käytetään annettaessa lääkärinlausuntoa terveydentilasta. Lausuntoa käytetään viranhaussa, pyrittäessä koulutukseen ja haettaessa vakuutusta.

T-lomake on kolmiosainen. Lomakkeen päällimmäiseen, ns. 1-osaan, joka on tarkoitettu annettavaksi tutkittavalle, kirjataan henkilö- ja perustietojen lisäksi tiedot henkilön nykyisistä ja aikaisemmista sairauksista kuten mahdollisesta sairaalahoidosta tai -tarkastuksista, leikkauksista, sädehoidosta sekä lomakkeessa luetelluista sairauksista (mm. syövästä, leukemiasta tai muusta pahanlaatuisesta kasvaimesta, sydänsairaudesta, verenpainetaudista tai verenkiertoelinten sairaudesta, keuhkosairaudesta, vatsahaavasta tai muusta vatsan alueen sairaudesta, virtsatieulehduksesta tai virtsateiden sairaudesta, gynekologisesta sairaudesta tai raskauden aikaisesta häiriöstä, raskaudesta, lasketusta synnytyksajasta, sokeritaudista tai muusta aineenvaihdunnan sairaudesta, ihottumasta, allergista tai yliherkkyydestä, selkä-, niska- tai nivelsairaudesta, halvauksesta, kouristuksesta tajuttomuuskohtauksesta tai migreenistä, silmänsairaudesta tai -vammasta, korvasairaudesta tai kuulon huonontumasta, psyykkisestä sairaudesta, alkoholin tai päihteiden väärinkäytöstä, vaikeasta tapaturmasta tai sotavammasta tai muusta vaikeasta, pitkäaikaisesta tai toistuvasta sairaudesta). Lomakkeen 1-osaan kirjataan myös lääkärin tiedot tutkittavasta, lääkärintarkastuksen tulokset ja lausunto tutkittavan sopivuudesta siihen tarkoitukseen, jota varten lausunto on annettu.

Lomakkeen 2-osaan joka annetaan tutkittavan työnantajalle, oppilaitokselle tai vastaavalle, jäljentyvät lomakkeen 1- osan henkilö- ym. perustiedot sekä lausunto sopivuudesta. Lomakkeen 3- osaan, joka jää lääkärinlausunnon antaneelle lääkärille, jäljentyvät kaikki lomakkeen 1- osaan merkityt tiedot.

Selvityksen mukaan Arcadan sosiaali- ja terveystietojen koulutusohjelman hakijoille on vuoden 1999 haun yhteydessä jaetussa kutsussa valintakokeeseen kehoitettu hakijoita liittämään hakemusasiakirjoihin T-lomakkeen 1-osa asianmukaisesti täytettynä. Ammattikorkeakoulun terveydenhoitaja on selvityksen mukaan säilyttänyt nämä lomakkeet.

Ammattikorkeakoulu perustelee kantelun johdosta antamassaan selvityksessä hakijoiden terveystietojen keräämisen tarpeellisuutta viittaamalla siihen, että valintaprosessin aikaisessa vaiheessa on tärkeitä korostaa hyvän yleisterveydentilan tarpeellisuutta alalla ja kertoa hakijoille vammoista tai sairauksista, jotka vaikeuttavat tai estävät ammatinharjoittamisen ko. aloilla. T-lomakkeen 1- osan tiedot huomioidaan selvityksen mukaan haastattelussa, joka pidetään soveltuvuustestin yhteydessä. Haastateltavan todistukseen merkitsemät tiedot hänen terveydentilastaan voivat selvityksen mukaan antaa aiheen hänen suunnittelemaansa ammatinvalintaa koskeviin kysymyksiin.

Ammattikorkeakoulu kertoo selvityksessään muuttaneensa vuoden 2000 opiskelijavalinnassa terveystietojen rekisteröintiä siten, että minkään koulutusohjelman hakijoilta ei enää pyydetty hakuvaiheessa terveystietoja, että ainoastaan terveydenhuollon koulutusohjelmille hyväksytyiltä opiskelijoil-

ta pyydettiin lääkärintodistus sekä että sosiaalialan koulutusohjelman hakijoilta tai opiskelijoilta ei enää missään vaiheessa vaihdettu terveystietoja.

Ammattikorkeakoulu perustelee terveystietojen keräämisen tarpeellisuutta terveydenhuollon koulutukseen osallistuvilta opetuslaitoksen vastuulla siitä, että hakijoiden ammatinvalinta tehdään järjestyksellisesti perusteellisesti sekä sillä, että toimiminen määrättyillä aloilla edellyttää erityisten vaatimusten asettamista ammatinharjoittajan terveydelle huomioonottaen työntekijät, asiakkaat sekä potilaat.

3.2.2

Terveystietojen käsittely Arcadan opiskelijavalinnassa

Terveydentilaa koskevien arkaluontoisina pidettävien tietojen käsittely on mahdollista vain henkilötietolain 12 §:ssä mainituin edellytyksin. Säännöksen 5 kohdan mukaan terveystietoja voidaan käsitellä, jos käsittelystä säädetään laissa tai käsittely johtuu välittömästi rekisterinpitäjälle laissa säädetystä tehtävästä.

Opiskelijavalintarekisteristä ja ylioppilastutkintorekisteristä annetun lain 3 §:n mukaan ammattikorkeakoulujen yhteishakurekisteriin voidaan tallettaa hakijan ilmoituksen mukaisina ammatinvalintaan vaikuttavat terveystiedot. Henkilötietolain 9 §:n tarkoittaman henkilötietojen käsittelyn tarpeellisuusvaatimuksen täyttymistä on siis arvioitava tämän erityissäännöksen mukaan.

Hallituksen esityksessä laiksi opiskelijavalintarekisteristä ja ylioppilastutkintorekisteristä (HE 59/1998 vp s. 9-10) todetaan ammatinvalintaa vaikuttavista terveystiedoista muun muassa seuraavaa. "Mahdollisuus rekisteröidä ammatinvalintaan vaikuttavia terveystietoja on tarpeen, jotta tieto terveyttä koskevan, ammatinvalintaan vaikuttavan seikan olemassaolosta siirtyy opiskelijaksi ottamista koskevan päätöksen tekijälle. Silloin kun hakijan terveydentilaan kuuluva seikka voi vaikeuttaa ammatissa toimimista yleisesti tai työskentelyä alalla, jolle hakija pyrkii, asiaa koskeva tieto voidaan tallettaa jatkotoimien järjestämiseksi. Koska terveydentilaa, sairautta tai vammaisuutta koskevat tiedot ovat henkilötietojen suojaa koskevan lain mukaan arkaluonteisia tietoja, niitä tiedustellaan vain hakijoilta itseltään ja vain siinä tapauksessa, että tiedoilla on merkitystä hakeuduttaessa koulutukseen ja ammatinharjoittamisen kannalta".

Tietosuojavaltuutettu on kantelukirjoituksesta antamassaan lausunnossa katsonut, että terveydenhuolto-oppilaitoksiin opiskelijoita valittaessa tarpeellisiksi tiedoiksi voitaneen katsoa potilasturvallisuuden takaamiseksi tarvittavat tiedot.

Tietojen antaminen on ollut hakijoille vapaaehtoista ja siis suostumukseen perustuvaa. Henkilötietolain 3 §:n 7-kohdan mukaan suostumuksella tarkoitetaan kaikenlaista vapaaehtoista, yksilöityä ja tietoista tahdon ilmaisua, jolla rekisteröity hyväksyy henkilötietojensa käsittelyn (HE 96/1998 vp s. 36). Asianomaisen suostumuksellakaan ei voida kuitenkaan henkilötietolain 9 §:n 1 momentin nojalla kerätä tarpeettomia henkilötietoja. Merkitystä ei nähdäkseni siten voida esillä olevassa asiassa antaa yksinomaan sille, että oppilaitoksen hakijat ovat suostuneet heidän terveyttään koskevien tietojen käsittelyyn.

Kaiken kaikkiaan arkaluonteisten henkilötietojen kirjaamisessa tulee lähtökohdan olla se, että henkilötietojen käsittelyn tarpeellisuutta arvioidaan tiukoin kriteerein. Tällainen henkilötietolain sovelta-

minen merkitsee käsitykseni mukaan opiskelijavalintarekisteristä ja ylioppilastutkintorekisteristä annetun lain perusoikeusmyönnteistä tulkintaa. Perusoikeusmyönnteisen laintulkinnan mukaan viranomaisen tulee valita perusteltavissa olevista tulkintavaihtoehdoista sellainen, joka parhaiten edistää perusoikeuksien, tässä tapauksessa yksityisyyden suojan toteutumista.

Käsitykseni mukaan kaikkia ammattikorkeakoulun T-lomakkeella opiskelijoiden valinnassa vuonna 1999 keräämiä terveystietoja ei voida pitää ammatinvalintaan vaikuttavina terveystietoina. Tietoja on kerätty käsitykseni mukaan aivan liian laajasti. Sosiaalialalle hakeutuneiden kohdalla yksilöityjen terveystietojen kerääminen oli käsitykseni mukaan kaiken kaikkiaan kyseenalaista ja myös terveydenhuolto-opintoihin hakevilta liiallista. Opiskelijavalinnassa käytettyjen terveystietojen kerääminen ei siis täyttänyt käsitykseni mukaan kokonaisuudessaan lainsäädännössä asetettujen henkilötietojen käsittelyn tarpeellisuusvaatimuksia eikä näin ollen perustunut näiltä osin lakiin.

Selvityksen mukaan terveystietojen keräämistä on vuodesta 2000 lähtien rajoitettu. Sen jälkeen ei ole enää kerätty terveystietoja opiskelijoilta, jotka hakeutuvat Arcadan sosiaalialan koulutukseen. Vuoden 2000 opiskelijavalinnasta alkaen on lisäksi kerätty T-lomakkeen 1-osan tiedot vain niiltä hakijoilta, jotka on hyväksytty ammattikorkeakoulun terveydenhuollon, matkailun sekä ravitsemis- ja talousalan koulutusohjelmille.

3.3

Ammattikorkeakoulujen opiskelijavalinnan kehittäminen

Opetusministeriön asettama työryhmä käsitteli vuonna 1996 julkaisemassaan raportissa Opiskelijavalinnan henkilötietotyöryhmän muistio, opetusministeriön työryhmän muistio 28:1996 muun muassa opiskelijoiksi hakeutuvien terveydentilaa koskevien ja muiden henkilörekisterilaissa tarkoitettujen arkaluonteisten tietojen keräämiseen liittyviä ongelmia. Työryhmä ehdotti muistiossaan, että opetusviranomaiset ja tietosuojavaltuutettu yhteistyössä laatisivat yksityiselämän suojaamiseksi tarpeelliset ohjeet opiskelijavalinnan yhteydessä tapahtuvasta henkilötietojen keräämisestä ja rekisterinpidosta. Työryhmän mukaan myös oppilaitosten ja viranomaisten hallussa olevien opiskelijavalinta-aineiston säilytysajat tulisi määritellä.

Opetusministeriö on kantelukirjoituksesta antamassaan lausunnossa viitannut ammattikorkeakoulujen rehtorineuvosto ARENE ry:n opiskelijavalintojen kehittämistyöhön. Yhdistyksessä ovat mukana kaikki ammattikorkeakoulut ja niiden koulutusalat. Se antaa ammattikorkeakouluille suosituksia opiskelijavalinnoista ja niiden kehittämisestä. Sen asettama sosiaali- ja terveysalojen opiskelijavalintojen kehittämisprojekti on 26.3.2001 pitämässään kokouksessa käsitellyt opiskelijavalinnassa kerättäviä terveystietoja. Opetusministeriön mukaan asian käsittely jatkuu syksyllä 2001.

Tietosuojavaltuutetun toimiston antamien lisätietojen mukaan tietosuojavaltuutettu on 5.6.2001 kutsunut koolle opetustoimen tietosuojan ohjausryhmän 23.8.2001. Ohjausryhmän tarkoituksena on muun muassa seurata lainsäädännön muutoksia ja tarvittaessa antaa virikkeitä lainsäädännön kehittämiseksi. Ohjausryhmän toimintasuunnitelman mukaan se tulee käsittelemään muun muassa yhteistyötä terveydenhuollon ja sosiaalihuollon asiantuntijoihin oppilashuoltoon liittyvien henkilötietojen käsittelykäytäntöjen ohjeistamiseksi.

Sosiaali- ja terveydenhuollon ammattikorkeakoulujen opiskelijavalinnassa tapahtuvaa terveystieto-

jen keräämistä, sen laajuutta, kerättävien tietojen säilytystä ja hävittämistä sekä menettelyjen yhtenäistämistä kehitetään parhaillaan toimivaltaisten viranomaisten toimin. Siltä osin kuin kantelukirjoituksesta annetussa selvityksessä on kysymys lainsäädännön ohjeistamisen tarpeesta, tyydyn tässä vaiheessa viittaamaan tähän kehittämistyöhön.

4

TOIMENPITEET

Ammattikorkeakoulu Arcadan menettely hakijoiden henkilötietojen käsittelyssä on ollut vuoden 1999 opiskelijavalinnassa käsitykseni mukaan lainvastainen. Ammattikorkeakoulu on selvityksen mukaan vuoden 2000 opiskelijavalinnasta alkaen tarkistanut menettelyään terveystietojen keräämisessä edellä kohdassa 3.2.2 sanotulla tavalla. Tämän johdosta tyydyn saattamaan käsitykseni ammattikorkeakoulun menettelyn lainvastaisuudesta sen vuoden 1999 opiskelijavalinnassa ammattikorkeakoulun tietoon. Samalla kiinnitän sen huomiota opiskelijavalintarekisteristä ja ylioppilastutkintorekisteristä annetun lain 3 §:n 2 momentin oikeaan tulkintaan.

Lähetän edellä mainitussa tarkoituksessa jäljennöksen tästä päätöksestäni ammattikorkeakoulun hallitukselle tiedoksi. Asia ei anna aiheutta enempään toimenpiteisiin.

Lähetän jäljennöksen päätöksestäni opetusministeriölle ja tietosuojavaltuutetulle tiedoksi.