

25.5.2001

2078/4/99

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Riitta-Leena Paunio

Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Henrik Åström

PÄÄTÖS KANTELUUN SEURAKUNNAN VÄLITTÄMÄÄ RUOKA-APUA KOSKEVASSA ASIASSA

1 KIRJOITUS

A kertoo eduskunnan oikeusasiamiehelle 4.10.1999 osoittamassaan kantelukirjoituksessa, että hän oli anonut tammikuussa 1999 Järvenpään seurakunnan välittämää EU-ruoka-apua. Seurakunnan diakoniyöntekijä oli tuolloin asettanut ruoka-avun saamisen ehdoksi, että A suostuisi siihen, että häntä koskevia arkaluonteisia tietoja saataisiin kirjata seurakunnan henkilörekisteriin. A katsoo, että hänet pakotettiin ruoka-avun tarvitsijana suostumaan tietojen rekisteröintiin. Kun A oli myöhemmin pyytänyt seurakunnalta selitystä menettelyn perusteista, hänelle oli hänen kertomansa mukaan ehdotettu, että häntä koskevat tiedot muutettaisiin anonyymeiksi. Tähän hän ei ollut suostunut, koska hänen mielestään oli myöhäistä muuttaa tiedot tässä vaiheessa anonyymeiksi.

A pyytää oikeusasiamiestä tutkimaan seurakunnan menettelyn laillisuuden.

2 SELVITYS

Järvenpään seurakunnan kirkkoherra antoi 2.2.2000 selvityksen kantelukirjoituksen johdosta. Selvitykseen oli liitetty seurakunnan diakoniatyöntekijöiden antama selvitys.

Kirkkohallitus antoi 7.3.2000 lausunnon kantelukirjoituksen ja siitä hankitun selvityksen johdosta. Myös tietosuojavaltuutettu antoi 24.10.2000 lausunnon asiassa. Lisäksi tietosuojavaltuutetun toimiston ylitarkastajalta on hankittu puhelimitse 3.5.2001 ja 7.5.2001 lisätietoja.

Jäljennökset asiassa hankituista selvityksistä ja lausunnoista oheistetaan tähän päätökseen.

3 RATKAISU

3.1 Selvitys

Järvenpään seurakunnan ruoka-avustus

Kirkkoherran selvityksen mukaan seurakunnan käytettävissä on ollut vuodesta 1997 EU:n elintarviketukea. Seurakunta on käyttänyt ruoka-avustuksissa EU-elintarvikkeiden lisäksi omarahoitusta, jotta avustuskokonaisuus olisi kattava. Seurakunta ei jaa EU-ruokapaketteja, vaan ruoka-apu on osa seurakunnan omaa avustusta. Jaossa sovellettavat ohjeet ja periaatteet ovat selvityksen mu-

kaan samat sekä seurakunnan oman ruoka-avun että EU-elintarvikkeiden osalta.

Arkaluontoisten tietojen rekisteröinti

Kirkkohallituksen selvityksen mukaan seurakunnan diakoniatyöllä on sekä henkilörekisterilain (487/1987) että henkilötietolain (523/1999) mukaan oikeus käsitellä asiakkaiden henkilötietoja. Diakoniatyössä käsitellään myös asiakkaita koskevia arkaluontoisia tietoja, kuten tietoja rodusta tai etnisestä alkuperästä, yhteiskunnallisesta, poliittisesta tai uskonnollisesta vakaumuksesta, terveydentilasta, sairaudesta, vammaisuudesta, hoitotoimenpiteistä tai niihin verrattavista toimista sekä sosiaalipalveluista, toimeentulotuesta, sosiaaliavustuksista tai niihin liittyvistä sosiaalihuollon palveluista.

Diakoniatyössä käsitellään selvityksen mukaan asiakkaita koskevia arkaluontoisia tietoja sen vuoksi, että asiakas ei joutuisi selittämään esim. allergia- tai terveystietojaan tai vakaumuksellisia mielipiteitään ravintoaineiden suhteen uudestaan vastaanotolla käydessään, missä päivystäjät vaihtuvat. Tietoja tarvitaan myös seurakunnan ruoka-avustustoiminnan suunnittelua ja tilastointia varten.

Suostumus arkaluontoisten tietojen rekisteröintiin

Arkaluontoisten tietojen kerääminen tai rekisteriin merkitseminen edellyttää henkilötietolain mukaan rekisteröidyn nimenomaista suostumusta. Sekä kirkkoherran että kirkkohallituksen antaman selvityksen mukaan diakoniatyön asiakkailla on oikeus kieltäytyä heitä koskevien arkaluontoisten tietojen antamisesta; kieltäytyminen ei merkitse sitä, että avustusanomusta ei käsiteltäisi.

Suostumus henkilökohtaisten arkaluontoisten tietojen rekisteröimiseen ei ole selvityksen mukaan ruoka-avun saamisen välttämätön edellytys, vaan myös sellaisella hakijalla, joka ei halua antaa tietoja, on oikeus saada seurakunnalta ruoka-apua. Kantelija on selvityksen mukaan mahdollisesti itse tehnyt virheellisen johtopäätöksen siitä, että suostuminen arkaluontoisten tietojen käsittelyyn olisi ollut ruoka-avun saamisen edellytys.

Asiakashallintaohjelma

Kirkkoherran selvityksen mukaan Järvenpään seurakunnan diakoniatyön käytössä on ollut tammi-kuusta 1999 alkaen ns. Assi-asiakashallintaohjelma. Diakoniatyön asiakkaalta pyydettävät suostumus- ja valtuuslomakkeet arkaluontoisten tietojen keräämiseksi tulevat suoraan mainitusta tietojenkäsittelyohjelmasta. Diakoniatyöntekijät toimivat ohjelman edellyttämällä tavalla.

Seurakunnan selvitykseen oli liitetty tietosuojavaltuutetun 27.2.1997 antama lausunto, jonka tämä oli antanut atk-järjestelmää seurakuntien diakoniatyöhön kehittäväälle yritykselle. Kirkkohallituksen lausunnon mukaan ohjelma on diakoniatyön käytössä suurimmassa osassa seurakuntia.

Tietosuojavaltuutettu viittaa tässä kanteluasiassa antamassaan lausunnossa 20.12.1999 antamaansa EU-elintarvikkejä koskevassa kerättäviä henkilötietoja koskevaan kannanottoonsa. Hän katsoi tuossa kannanotossaan muun muassa, että vähävaraisuuden selvittämiseksi oli tarpeen avunhakijoiden taloudellisen aseman selvittäminen ja siihen liittyvien tietojen käsittely. Hän suositteli, että

kirkkohallitus selvittäisi, voitaisiinko seurakuntien diakoniatoiminnassa ainakin joidenkin henkilöiden vähävaraisuudesta varmistua vähäisemmilläkin tiedoilla.

3.2

Oikeusohjeet

Suomen Laki

Suomen perustuslain (731/1999) 10 §:n mukaan jokaisen yksityiselämä, kunnia ja kotirauha on turvattu. Henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Henkilötietolain 6 §:n mukaan henkilötietojen käsittelyn tulee olla asiallisesti perusteltua rekisterinpitäjän toiminnan kannalta. Henkilötietolain 9 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan käsiteltävien henkilötietojen tulee olla määritellyn henkilötietojen käsittelyn tarkoituksen kannalta tarpeellisia (tarpeellisuusvaatimus). Tarpeellisuusvaatimuksesta todetaan lakia koskevassa hallituksen esityksessä seuraavaa: "Henkilötietoja voidaan pitää käsittelyn tarkoituksen kannalta tarpeellisina silloin kun ne ovat asianmukaisia ja olennaisia eivätkä liian laajoja siihen tarkoitukseen, mihin ne on kerätty ja missä niitä myöhemmin käsitellään" (HE 96/1998 vp. s. 42).

Henkilötietolain 11 §:n mukaan arkaluonteisten tietojen käsittely on kielletty. Arkaluonteisina tietoina pidetään henkilötietoja, jotka kuvaavat tai on tarkoitettu kuvaamaan:

- 1) rotua tai etnistä alkuperää;
- 2) henkilön yhteiskunnallista, poliittista tai uskonnollista vakaumusta tai ammattiliittoon kuulumista;
- 3) rikollista tekoa, rangaistusta tai muuta rikoksen seuraamusta;
- 4) henkilön terveydentilaa, sairautta tai vammaisuutta taikka häneen kohdistettuja hoitotoimenpiteitä tai niihin verrattavia toimia;
- 5) henkilön seksuaalista suuntautumista tai käyttäytymistä; taikka
- 6) henkilön sosiaalihuollon tarvetta tai hänen saamiaan sosiaalihuollon palveluja, tukitoimia ja muita sosiaalihuollon etuuksia.

Henkilötietolain 12 §:n mukaan arkaluonteisten tietojen käsittelyn kieltämistä koskeva säännös ei estä tietojen käsittelyä, johon rekisteröity on antanut nimenomaisen suostumuksensa. Henkilötietolain (523/1999) 3 §:n 7- kohdan mukaan suostumuksella tarkoitetaan kaikenlaista vapaaehtoista, yksilöityä ja tietoista tahdon ilmaisua, jolla rekisteröity hyväksyy henkilötietojensa käsittelyn. Hallituksen esityksessä henkilötietolaiksi todetaan asiasta näin: "Suostumuksen tulee olla rekisteröidyn tietoinen tahdonilmaisu. Rekisteröidyn on siten suostumusta antaessaan pitänyt olla tietoinen siitä, mihin hän suostumuksensa antaa. Suostumuksen on myös aina oltava vapaaehtoinen. Suostumukselle asetettujen edellytysten täytyminen määräytyy viimekädessä tapauskohtaisesti. Suostumus on voimassa tapauskohtaisesti, jollei suostumuksesta muuta ilmene. Rekisteröidyllä olisi oikeus milloin tahansa peruuttaa suostumuksensa" (HE 96/1998 vp s. 36).

Henkilötietolain 24 §:n mukaan rekisterinpitäjän on henkilötietoja kerätessään huolehdittava siitä, että rekisteröity voi saada tiedon rekisterinpitäjästä ja tarvittaessa tämän edustajasta, henkilötietojen käsittelyn tarkoituksesta sekä siitä, mihin tietoja säännönmukaisesti luovutetaan, samoin kuin

ne tiedot, jotka ovat tarpeen rekisteröidyn oikeuksien käyttämiseksi asianomaisessa henkilötietojen käsittelyssä. Säännöksessä on asetettu rekisterinpitäjälle velvollisuus huolehtia siitä, että rekisteröity voi saada tiedon muun muassa rekisterinpitäjästä ja tarvittaessa tämän edustajasta ja henkilötietojen käsittelyn tarkoituksesta. Tiedot on annettava henkilötietoja kerätessä ja talletettaessa (HE 96/1998 vp s. 60).

Henkilötietolain 29 §:n mukaan rekisterinpitäjän on ilman aiheetonta viivytystä oma-aloitteisesti tai rekisteröidyn vaatimuksesta oikaistava, poistettava tai täydennettävä rekisterissä oleva, käsittelyn tarkoituksen kannalta virheellinen, tarpeeton, puutteellinen tai vanhentunut henkilötieto. Rekisterinpitäjän on myös estettävä tällaisen tiedon leviäminen, jos tieto voi vaarantaa rekisteröidyn yksityisyyden suojaa tai hänen oikeuksiaan.

Henkilötietolain 51 §:n mukaan henkilötietojen käsittely, johon on ryhdytty ennen tämän lain voimaantuloa, on saatettava tämän lain vaatimuksia vastaavaksi viimeistään 24.10. 2001.

EU- normisto

Euroopan unionin antama ruoka-avustuksen jakelu perustuu neuvoston asetukseen (ETY N:o 3730/87 siihen tehtyine muutoksineen) elintarvikkeiden toimittamisesta vähävaraisimmille. Mainitun asetuksen 9 artikla edellyttää jäsenvaltioilta toimenpiteitä sen varmistamiseksi, että järjestöjen jaettaviksi osoitetut elintarvikkeet jaetaan edelleen vähävaraisimmille ilmaiseksi tai nimelliseen hintaan.

Maa- ja metsätalousministeriö on antanut asiaa koskevan yleiskirjeen 3.3.1997 avustusjärjestöille myönnettävää elintarvikejakelua toimeenpantaessa noudatettavista menettelytavoista. EU- normisto ja maa- ja metsätalousministeriön sen perusteella antama yleiskirje eivät edellytä henkilötietojen keräämistä ruoka-avustuksen yhteydessä. Asiaa on lähemmin selostettu tietosuojavaltuutetun lausuntoon 24.10.2000 liitettyssä tietosuojavaltuutetun kannanotossa 20.12.1999 EU- elintarvikejake- lussa kerättävistä henkilötiedoista.

3.3

Arviointi

3.3.1

Henkilötietojen käsittelyn tarpeellisuusvaatimus

Järvenpään seurakunnan ruoka-avustuksen jaossa käytetyn suostumuskaavakkeen mukaan avustuksensaajaa koskevista arkaluonteisista tiedoista voidaan kirjata vain seuraavat tiedot:

- rotu tai etninen alkuperä,
 - yhteiskunnallinen, poliittinen tai uskonnollinen vakaumus,
 - terveydentila, sairaus, vammaisuus, hoitotoimenpiteet tai niihin verrattavat toimet,
 - sosiaalipalvelut, toimeentulotuki, sosiaaliavustukset tai niihin liittyvät sosiaalihuollon palvelut.
- Kyseiset tiedot kirjataan kaavakkeen mukaan vain siltä osin kuin ne ovat tarpeellisia.

Seurakunnan ja kirkkohallituksen mukaan arkaluonteisia tietoja tarvitaan sen vuoksi, ettei asiakas

joutuisi toistamiseen selittämään esim. allergia- tai terveystietoja tai vakaumuksellisia mielipiteitä ravintoaineiden suhteen sekä avustustoiminnan suunnittelua ja tilastointia varten.

Tietosuojavaltuutettu katsoo lausunnossaan, että tiedot henkilön rodusta tai etnisestä alkuperästä sekä yhteiskunnallisesta tai poliittisesta vakaumuksesta eivät ole tarpeellisia tietoja kyseisessä yhteydessä, eikä tällaisia tietoja myöskään saisi kerätä.

Tästä olen samaa mieltä. Omana käsityksenäni totean vielä, että myöskään tietoja uskonnollisesta vakaumuksesta ei tulisi pääsääntöisesti kirjata, vaikkakin tiedolla saattaa jossakin tapauksissa olla välillisesti merkitystä myös henkilön ruoka-avun kannalta. Seurakunnan ja kirkkohallituksen selvityksessä ei ole käsitykseni mukaan esitetty perusteita myöskään sille, miksi avustuksensaajan vammaisuutta koskeva tieto kirjattaisiin. Mikäli tämä tieto ei liity vammaisen henkilön terveydentilaan tai hänen taloudelliseen asemaansa tai muutoin avun tarpeeseensa, ei vammaisuuden kirjaamiselle ole käsitykseni mukaan perusteita ruoka-avun jakamisen yhteydessä.

Arkaluonteisten henkilötietojen kirjaamisessa tulisi lähtökohdan olla nähdäkseni joka tapauksessa se, että henkilötietojen käsittelyn tarpeellisuutta arvioidaan tiukoin kriteerein. Tällainen henkilötietolain soveltaminen merkitsisi käsitykseni mukaan lain perusoikeusmyönteistä laintulkintaa. Perusoikeusmyönteisen laintulkinnan mukaan viranomaisen tulee valita perusteltavissa olevista lain tulkintavaihtoehdoista sellainen, joka parhaiten edistää perusoikeuksien, tässä tapauksessa yksityisyyden suojan toteutumista.

3.3.2

Suostumus arkaluontoisten tietojen rekisteröintiin

A:n mielestä hänet pakotettiin allekirjoittamaan suostumus häntä koskevien arkaluonteisten henkilötietojen keräämiseen ruoka-avustuksen saamisen edellytyksenä. Kirkkoherra myöntää, että kantelijalle ei annettu vastausta hänen tiedusteluunsa arkaluontoisten tietojen keräämisen perusteista, kun tämä asiaa myöhemmin tiedusteli. Kirkkoherra pahoittelee tapahtunutta. Sekä seurakunnan että kirkkohallituksen selvityksissä kiistetään kuitenkin väite siitä, että kantelijalta olisi ruoka-avustuksen saamiseksi vaadittu suostumus.

Seurakunnan selvityksessä ei käsitellä sitä kysymystä, oliko A:ta informoitu tietojen käsittelyn tarkoituksesta henkilötietolain 24 §:n edellyttämällä tavalla. Kirkkohallituksen selvityksessä viitataan seurakunnandiakoniatyöntekijöiden menettelyyn, jonka mukaan asiakkaille selostetaan tiedustellessa, minkä vuoksi mainittuja allekirjoituksia pyydetään.

Asiassa saadusta selvityksestä ei käy käsitykseni mukaan selvästi ilmi, että kantelijaa olisi informoitu tietojen käsittelyn tarkoituksesta sillä tavoin, että hän olisi ollut tietoinen siitä, mihin hän antoi suostumuksensa ruoka-avustuksen myöntämisen yhteydessä. Asiassa hankittu selvitys ja se tosiasiassa, että kantelija myöhemmin tiedusteli suostumuksen pyytämisen perusteita, saamatta tiedusteluunsa vastausta, viittaavat nähdäkseni siihen, että rekisteripitäjä ei olisi täyttänyt täysin asianmukaisesti informointivelvollisuuttaan tietojen käsittelystä. Selvityksestä ei käsitykseni mukaan kuitenkaan ilmene seikkoja, jotka tukisivat kantelijan väitettä siitä, että seurakunnan diakoniatyöntekijä olisi asettanut ruoka-avustuksen saamisen edellytykseksi suostumuksen arkaluonteisten henkilötietojen rekisteröintiin.

Tietosuojavaltuutetun kantelukirjoituksesta antaman lausunnon mukaan käytännön toiminnassa tulisi asiakkaalle kertoa suostumuksen antamisen vapaaehtoisuudesta, muutoin asiakas saattaa helposti mieltää sen pakolliseksi. Tämä voitaisiin tietosuojavaltuutetun mukaan tehdä esim. samassa yhteydessä kuin asiakkaalle muutoinkin kerrotaan hänen henkilötietojensa käsittelystä henkilötietolain 24 §:n mukaisen informointivelvollisuuden mukaisesti.

Yhdyn tietosuojavaltuutetun esittämään näkemykseen. Viittaan myös tietosuojavaltuutetun esittämisiin käsityksiin Järvenpään seurakunnan diakoniatyössä käytetyn suostumuslomakkeen ja valtuutuslomakkeen yksilöimisestä ja täsmentämisestä.

3.3.3

Asiakashallintaohjelma

Järvenpään seurakunta toimii selvityksen mukaan ns. Assi-asiakasohjelman mukaisella tavalla. Kyseinen ohjelma, joka kirkkohallituksen mukaan käytetään diakoniatyössä suurimmassa osassa seurakunnista, on suunniteltu ottaen huomioon tietosuojavaltuutetun ohjelmasta 27.2.1997 antama lausunto, jonka tämä antoi aikoinaan atk-järjestelmää kehittäväälle yritykselle.

Tietosuojeluvaltuutettu toteaa tässä asiassa antamassaan lausunnossa, että hänellä, kun hän antoi lausuntonsa 27.2.1997 asiakasohjelmasta, ei ollut käytössään käsiteltävänä olevaan kanteluasiiaan liittyviä suostumus- ja valtuutuslomakkeita. Tietosuojeluvaltuutetun kantelukirjoituksesta antaman lausunnon mukaan suostumus- ja valtuutuslomakkeet eivät täytä henkilötietolain asiakirjoille asetettavia vaatimuksia.

3.4

Toimenpiteet

Saatan edellä kohdissa 3.3.1 ja 3.3.2 sanotut käsitykseni Järvenpään seurakunnalle tietoon. Tässä tarkoituksessa lähetän sille jäljennöksen tästä päätöksestäni.

Lähetän jäljennöksen päätöksestäni myös kirkkohallitukselle ja tietosuojavaltuutetulle tiedoksi ja mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asia ei anna aihetta puoleltani enempiin toimenpiteisiin.