

2.2.2011

Dnro 3165/4/09

**Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Jussi Pajuoja**

**Esittelijä: Esittelijäneuvos Jorma Kuopus**

## **ASEVELVOLLISTEN KUTSUNTATARKASTUKSET JA MIELENTERVEYSTIETOJEN KÄSITTELY TÄSMENTYNEET**

1

### **KANTELU**

Arvostelitte kirjeessänne puolustusvoimien menettelyä terveystietojen, erityisesti mielenterveystietojen pyytämisessä vuonna 1991 syntyneistä, syksyllä 2009 kutsuntoihin osallistuneista nuoristamiehistä. Kritisoitte varsinkin sitä, että terveystietojen yllättävään massaluovutukseen ei ollut kysytty etukäteen lupaa asianomaisilta itseltään tai alaikäisten nuorten vanhemmilta. Myös vapaaehtoisina asevelvollisuutta suorittavien naisten asema on tässä suhteessa ongelmallinen.

Kaikki terveysalan toimijat eivät ilmeisesti olleet tienneet, miten suhtautua tietojen luovutuspyyntöön. Kantelun mukaan myös Suomen Lääkäriliitto oli pitänyt tällaista laajaa pyyntöä kyseenalaisena ja mitään käytäntöä tällaisiin tilanteisiin ei ole olemassa.

Katsoitte, että puolustusvoimat ei toimi asiassa laillisesti, vaan loukkaa sekä yksilön suojaa ja tietosuojaa että kansalaisen ja lääkärin välistä vaitiolovelvollisuutta. Toivoitte, että asia selvitetäisiin perin juurin.

2

### **SELVITYS**

Kirjoituksenne johdosta hankittiin Sotilaslääketieteen Keskuksen (13.10.2009), Maavoimien Esikunnan (19.10.2009), Pääesikunnan logistiikkaosaston (19.10.2009) ja henkilöstöosaston (22.10.2009) selvitykset sekä Pääesikunnan oikeudellisen osaston lausunto (23.11.2009). Selvityksissä ja lausunnoissa tuli kiinnittää huomiota erityisesti kaikkien saatujen terveystietojen tarpeellisuuteen kutsunnoissa ja uuden käytännön mukaisesta tietojen pyytamisestä ja saannista kertomiseen kutsuntoihin osallistuneille. Puolustusvoimien apulaisoikeusasiamiehelle toimittamiin selvityksiin sisältyi myös Maavoimien Esikunnan määräys HF 126/9.2.2009 kutsuntatarkastuksista ynnä muusta.

Annoitte 13.5.2010 asiassa seikkaperäisen vastineenne selvityksiin ja lausuntoon. Piditte edelleen tarpeellisena sitä, että puolustusvoimat kouluttaa omaa henkilökuntaansa ja terveystietojen luovuttajatahoja kansalaisten yhdenveroiseen kohteluun ja eettisiin menettelytapoihin. Käytäntöjen yhtenäistämisen ja rakentavan parantamisen tarvetta ei ollut kiistetty lausunnoissa.

Tänne on saatu puhelimitse 21.12.2010 täydentäviä tietoja Pääesikunnassa palvelevalta komentajakapteenilta. Niiden mukaan puolustusvoimat tulee uudistamaan kutsuntoja koskevaa ohjeistustaan myös vireillä olevan ampuma-aselakiuudistuksen yhteydessä. Puolustusvoimat on keskuudessaan

pyrkinyt nyttemmin yhdenmukaiseen käsitykseen asiasta varsinkin Pääesikunnan henkilöstöosaston ja Sotilaslääketieteen Keskuksen välillä.

Valtiontalouden tarkastusvirasto on laatinut mielenterveyspalveluja ohjaavan lainsäädännön toimivuudesta tuloksellisuustarkastuskertomuksen (194/2009). Olen myös perehtynyt Valtakunnallisen sosiaali- ja terveysalan eettisen neuvottelukunnan (ETENE) kannanottoon 8.12.2009 psykiatristen terveys-tietojen luovuttamisesta puolustusvoimille sekä Suomen Lääkärilehdessä 27-32/2009 olleeseen kirjoitukseen "Psykiatrit vastustavat asevelvollisten diagnoosien luovuttamista". Lisäksi käytettävissäni on ollut hallituksen esitys laiksi asevelvollisuuslain sekä naisten vapaaehtoisesta asepalveluksesta annetun lain 2 ja 4 §:n muuttamisesta (HE 79/2009 vp) ja siihen annettu eduskunnan vastaus (säädös 147/2010) sekä hallituksen esitys laiksi ampuma-asetlain muuttamiseksi ym. (HE 106/2009) ja siihen annettu eduskunnan vastaus (149/2010 vp).

### 3

#### RATKAISU

Olen tutkinut asiantuntevasti, mutta en ole havainnut siinä enää tässä vaiheessa oikeusasiamiehen toimenpiteitä edellyttävää virheellistä menettelyä tai velvollisuuden laiminlyöntiä. Kantelunne tekemisen jälkeen on asevelvollisuuslain (1438/2007) 96 §:n 3 momentin säännöstä tietojen saannista viranomaiselta, yhteisöltä ja yksittäiseltä henkilöltä 5.3.2010 täsmennetty (147/2010). Asiantila on siten sekä lakitasolla että myös puolustusvoimien täsmennyksissä käytännössä merkittävästi korjaantunut.

Perusteluina vastaukselleni ovat muutoin seuraavat seikat.

#### 3.1

##### Tapahtumatiedot

Puolustusvoimat on useiden vuosien ajan hankkinut muilta viranomaisilta tietoja asevelvollisten terveys-, sosiaali- ja rikosilmoitusasioista asevelvollisuuslakien (452/1950 ja 1438/2007) nojalla. Asevelvollisten terveystarkastusjärjestelmän kehittämisen yhteydessä oli kuitenkin havaittu, etteivät ennakoterveystarkastuksia kunnissa tekevät lääkärit saa kutsunnanalaisista mielenterveystietoja käyttöönsä omassakaan kunnassaan. Mielenterveysala oli vedonnut omaan lainsäädäntöön, vaitiolovelvollisuuteen, potilassuhteen vaarantumiseen sekä siihen, ettei asevelvollisuuslaissa ollut nimenomaista mainintaa mielenterveystiedoista.

Vaikka uusi asevelvollisuuslaki oli astunut voimaan 1.1.2008, ei valtakunnallisesti vuonna 2008 ollut tiedusteltu erillisen kyselyn kautta mielenterveystietoja. Niistä kunnista, joissa kysely oli toteutettu (lähinnä Oulun seutu ja Kainuu), tiedot oli myös saatu.

Uuden valtakunnallisen kyselyn aloittamiseksi puolustusvoimat oli tehnyt yhteistyössä puolustusministeriön sekä sosiaali- ja terveysministeriön kanssa asiaan liittyvän tiedotteen, ohjekirjeen ja tarkennetun Terveystarkastusohjeen tulkintaohjeen mielenterveystietojen osalta. Molemmat ministeriöt olivat julkaisseet tiedotteen. Sosiaali- ja terveysministeriö (STM) oli 1.6.2009 lähettänyt ohjekirjeen ja tulkintaohjeen mielenterveystyötä tekeville tahoille. Tulkintaohjeen laadinnassa on ollut mukana Pääesikunnan ja Sotilaslääketieteen Keskus keskuksen edustajien lisäksi Lääkäriliiton edustaja sekä muita puolustusvoimien ulkopuolisia mielenterveystyön ammattilaisia. Mielenterveystietojen kysely oli ohjeistettu myös Maavoimien Esikunnan määräyksellä (HF126/9.2.2009, voimaan 9.2.2009). Lisäksi maavoimien kutsuntakäskyssä oli asiaa tarkennettu.

Asevelvollisten terveystietoja oli tarkasteltu myös henkilötietojen käsittelyn kannalta. Yliääkäri oli kirjessään 30.9.2008 tietosuojavaltuutetulle arvostellut tapaa pyytää mielenterveystietoja nimiluetteloiden kautta. Tietosuojavaltuutettu ei kuitenkaan ole pitänyt ongelmallisena tai henkilötietolainsäädännön vastaisena kyseisenlaista tietojen keräämistä.

Tietosuojavaltuutetun toimisto oli lisäksi todennut (2018/41/15.5.2009), että syksyllä 2009 tehdyllä hallituksen esityksellä (HE 79/2009 vp) ei ole muutettu olennaista tietosuojaperiaatetta. Sen mukaan luovutuksensaajalla on oikeus saada vain tiedot, jotka ovat tarpeellisia/ välttämättömiä pyydettyjen tietojen käyttötarkoitukseen. Terveystietojen massaluovutus ilman luovutuksen yhteydessä tapahtuvaa tietojen tarpeellisuuden ja välttämättömyyden arviointia ei voi tietosuojavaltuutetun mukaan tulla kyseeseen.

Sittemmin puolustusvoimien aluetoimistot olivat tiedustelleet asevelvollisuuslain mukaisesti alueensa kunnilta vuonna 1991 syntyneiden kutsunnanalaisien palveluskelpoisuuden arviointiin liittyviä mielenterveystietoja. Pyyntö oli sisältänyt luettelon kutsunnanalaisista, edellä mainitun normin kohdan 2.6.4 mukaisen pyyntökirjeen sekä suurimmalla osalla sosiaali- ja terveysministeriön lähettämän, asiaan liittyvän materiaalin. Pyyntökirjeen esimerkki on laadittu yhteistyössä STM:n kanssa.

Laissa ei ole ollut nimenomaista mainintaa tiedonsaantioikeudesta ilman erillistä pyyntöä. Sitenpyyntö oli haluttu lähettää mahdollisimman kattavasti, jottei tietojen haltijalla ole ongelmia lain tulkinnan ja luovutusoikeuden kanssa. Ongelmana on kuitenkin mielenterveystyön hajanaisuus ja sen toteutuksen erilaisuus kunnissa. Selkeitä pyynnön vastaanottajia oli ollut vaikeata löytää.

Tiedossa olevien mielenterveystahojen työpaineiden vuoksi ei erillisiä lausuntoja ollut vaadittu, vaan tiedon luovuttajille oli annettu vapaus päättää, missä muodossa tieto luovutetaan. Pyyntöä oli tarjottu yhtenä mahdollisuutena pyydettyjen tietojen merkitsemistä nimiluetteloon. Minkäänlaista massaluovutusta eivät aluetoimistot olleet pyytäneet. Pyyntö oli kirjattu kyseiseen muotoon edellisen vuoden kokemuksen perusteella, jolloin nimenomaisesti oli tiedusteltu, tarvittiinko erillinen lausunto, vai riittikö merkintä luetteloon.

Saadun selvityksen perusteella 19 aluetoimistosta neljä ei pyytänyt kirjallisesti tietoja lainkaan, mutta näistä yksi kuitenkin sai ne. Pyytäneistä 15 aluetoimistosta yksi ei saanut mitään tietoja. Kolme aluetoimistoa sai vain osalta pyydettyistä kunnista. Tietoa antamattomien kuntien osalta oli vedottu joko kiireeseen tai asiaa ei ollut perusteltu lainkaan. Yksikään kunta ei ole nimenomaisesti kieltäytynyt tietoja antamasta.

Osa kunnista oli ilmoittanut, ettei annettavia tietoja ollut olemassa. Suurimmalla osalla eliyhdeksän aluetoimiston osalta tiedot oli luovutettu palauttamalla henkilölista tai uusi nimilista. Näihin oli merkitty yksi tai useampi ICD 10 -tautiluokituskoodi henkilön nimen perään. Vain kahdelle aluetoimistolle oli lähetetty sekä henkilölistoja että erillisiä lausuntoja. Kolme aluetoimistoa oli saanut ATK -listauksen, johon oli kerätty sairaanhoitopiirin poliklinikalle ilmoittautuneet (vain henkilötunnus) ja peruste ICD 10 -koodilla ilmaistuna. Aluetoimistoilta oli tiedusteltu joitakin tarkennuksia tietopyyntöihin, mutta työmäärä -asiaa lukuun ottamatta suhtautuminen kunnissa lähetettyihin pyyntöihin oli ollut positiivista.

### 3.2

#### Pääesikunnan kannanotot

Sotilaslääketieteen Keskuksen lausunnon mukaan puolustusvoimien aiempaa suurempi tarve saada käyttöönsä asevelvollisten terveystietoja liittyy varusmiespalvelukseen ja -koulutukseen tehtyihin muutoksiin ja sen myötä palveluksen luonteessa tapahtuneisiin muutoksiin. Varusmiehille annettavaa kou-

lutusta on kehitetty ja tiivistetty, jonka vuoksi runsaat poissaolot koulutuksesta eivät ole mahdollisia. Kun lisäksi nykyisen koulutusmallin mukaan jokainen alokas koulutetaan taistelijaksi, ovat koulutuksen sekä fyysinen että psyykinen vaatimustaso lisääntyneet.

Sekä varusmiehen itsensä että puolustusvoimien etu olisi, että palveluskelpoisuus saataisiin jo ennen palveluksen alkua mahdollisimman tarkkaan arvioitua, jotta välttyttäisiin palveluksen keskeyttämiseltä. Palveluksen keskeyttämiset terveydellisin syin ovat kuitenkin jatkuvasti lisääntyneet. Sotilaslääketieteen Keskus keskuksen tilastojen mukaan vuonna 1999 palvelukseen astuneista varusmiehistä palveluksen oli keskeyttänyt 8,8 % ja vuonna 2008 vastaavasti 13,5 %.

Sotilaslääketieteen Keskus on viitannut tietosuojavaltuutetulle osoittamaan kirjeeseen (2018/41/15.5.2009), jossa ylilääkäri oli arvostellut tapaa pyytää varusmiesten terveystietoja nimilueteloilla. Tietosuojavaltuutettu ei kuitenkaan ollut pitänyt arkaluonteisten tietojen käsittelyä kutsuntojen yhteydessä ongelmallisena tai säännösten vastaisena. Sotilaslääketieteen Keskus on viitannut myös tietosuojavaltuutetun toiseen kannanottoon (1034/41/23.6.2009), joka koski psykiatristen sairauskerptomustietojen keräämistä "kalastusperiaatteella" ja puolustusvoimien oikeutusta saada tietoja koko kutsuntaikäluokasta.

Tähän kannanottoon viitaten Sotilaslääketieteen Keskus on todennut, että aluetoimistojen tapa pyytää tietoja ei ole tietosuojalain vastainen. Tietopyynnöt olivat kuitenkin aiheuttaneet ongelmatilanteita. Sen vuoksi Pääesikunnan logistiikkaosasto oli käynnistänyt ohjeiston laatimiseksi loppukesästä 2009 neuvottelut, joihin ovat osallistuneet edustajat Pääesikunnan lisäksi sosiaali- ja terveysministeriöstä, puolustusministeriöstä, Suomen Lääkäriliitosta ja Sotilaslääketieteen Keskuksesta.

Sotilaslääketieteen Keskus on katsonut, että aluetoimistojen käyttöön ottama terveystietojen keruutapa ja joidenkin hoitoyksiköiden noudattama luovuttamistapa eivät ole olleet optimaalisia eivätkä palvelleet tarkoitustaan. Kun erityisesti psykiatriassa on tärkeää arvioida yksilöllisesti terveystietojen merkittävyys palveluskelpoisuuden kannalta, suositti Sotilaslääketieteen Keskus tietojen luovuttamisen tapahtuvan hoitavan lääkärin aloitteesta ja hänen laatimansa lyhyen lausunnon muodossa. Silloin asiaa olisi samalla mahdollista tarkastella asianomaisen itsensä kanssa ja informoida häntä siitä. Myös jatkuvaa terveydenhuoltohenkilöstön koulutusta tarvittaisiin. Sen kautta palveluskelpoisuuden arviointi onnistuisi luotettavasti ja tarkoituksenmukaisesti sekä johtaisi tavoiteltuun lopputulokseen eli palveluskelpoisuuden kohenemiseen.

Sotilaslääketieteen Keskus on vielä todennut, ettei psykiatrinen palveluskelpoisuusarvio saa perustua vain yksittäisen diagnoosin antamaan arvioon.

Pääesikunnan henkilöstöosaston mukaan ainoastaan kerättyä sairaanhoitopiirin poliklinikalle ilmoitautuneiden ATK-listausta voidaan jossain määrin pitää kantelussa mainittuna massaluovutuksena, jossa terveydenhuollon ammattilaisella saati lääkäriellä ei liene minkäänlaista osuutta potilaan arvioinnin osalta. Tämänkin osalta kyseisenlaista listausta ei ollut pyydetty, mutta se oli potilaiden määrään nähden todettu ainoaksi toimivaksi tavaksi ilmoittaa kyseisiä tietoja.

Maavoimien Esikunta on puolestaan lausunnossaan todennut, että se on pyytänyt operatiivisten sotilaslääkäreiden esikuntia hankkimaan asian selvittämiseksi tarvittavan selvityksen ja antamaan asiasta omat lausuntonsa. Kaikki operatiivisten sotilaslääkäreiden esikunnat ovat antaneet lausunnot ja pyytäneet omien lausuntojensa perusteeksi myös aluetoimistojen lausuntoja.

Operatiivisten sotilasläänien esikuntien lausunnoista käy ilmi, että aluetoimistot ovat pyytäneet asianomaisilta tahoilta asevelvollisrekisteriä varten terveystietoja kutsunnanalaisten palveluskelpoisuuden määrittämistä varten.

Pyynnöt olivat perustuneet asevelvollisuuslain 96 §:n 1 momentin 3 kohdan säännökseen, jonka mukaan asevelvollisrekisterin pitäjällä on sille laissa säädettyjen tehtävien suorittamiseksi oikeus saada rekisteriä varten salassapitosäännösten estämättä terveystietoa terveyskeskukselta, mielenterveystoimistolta, sairaalalta tai muulta mielenterveystyötä tekevältä taholta mielenterveyslaissa (1116/1990) tarkoitettujen mielenterveyspalvelujen antamisesta asevelvolliselle, jos tiedoilla on merkitystä asevelvollisen palveluskelpoisuuden tai palveluksen järjestämisen kannalta.

Maavoimien Esikunnan mukaan pyynnöt olivat perustuneet edellä mainitun lain säännökseen ja tietoja on pyydetty vain lain tarkoittamassa laajuudessa. Laki ei edellytä asianomaisen suostumuksen hankkimista asiaan.

Maavoimien Esikunta oli ohjeistanut mielenterveystietojen pyytämistä määräyksellä HF 126, 9.2.2009, jonka kohdassa 2.6.4 oli esimerkki mielenterveysviranomaiselle lähetettävästä pyynnöstä. Kohdassa 2.7.1 oli puolestaan esimerkki kutsunnanalaisille ennen kutsuntoja lähetettävästä tiedotteesta, jonka mukaan asevelvollisuuslaki velvoittaa asevelvollisen antamaan palveluskelpoisuuteen vaikuttavat seikat sotilasviranomaisten tietoon. Lisäksi sotilasviranomaiset ovat oikeutettuja saamaan salassapitosäännösten estämättä asevelvolliselta tietoja muilta viranomaisilta ja tahoilta, esimerkiksi poliisilta ja terveystietojen antajilta.

Kaikki operatiivisten sotilasläänien esikunnat olivat pitäneet pyydettyjä tietoja ehdottoman välttämättöminä kutsunnanalaisten palveluskelpoisuusluokan arvioimiseksi. Terveystietoja ei lausuntojen mukaan ole luovutettu laajemmin kuin se on ollut tarpeen kutsunnanalaisten palveluskelpoisuuden arvioimiseksi. Pyyntöjen perusteella tietoja luovuttaneet tahot ovat itse päättäneet, mitä tietoja ne olivat katsoneet lain tarkoittamalla tavalla tarpeelliseksi luovuttaa.

Maavoimien Esikunta on pitänyt toteutettua mielenterveystietojen pyytämistä ja luovuttamista kutsunnanalaisten palveluskelpoisuuden oikean arvioinnin varmistamiseksi voimassa olevaan lakiin perustuvana välttämättömänä menettelynä henkilöiden oman ja muiden palveluksessa olevien palvelusturvallisuuden takaamiseksi. Tietojen käsittelyssä on noudatettu voimassa olevia määräyksiä ottaen huomioon niiden salassa pidettävä tietosisältö. Mielenterveystietojen hankkimisessa on ollut eri aluetoimistoilla jonkin verran toisistaan poikkeavia käytäntöjä. Osa aluetoimistoista on ilmoittanut kutsuntatilaisuuksien yhteydessä oppitunneilla hankkineensa asevelvollisrekisteriä varten tietoja eri viranomaisilta ja nimennyt erikseen joitakin viranomaistahoja. Osa aluetoimistoista on oppitunnilla erikseen ilmoittanut hankkineensa myös kutsunnanalaisista tarvittavat mielenterveystiedot. Tältä osin käytäntöä olisi tarpeen yhtenäistää nykyisestäkin niin, että kutsunnanalaiset saisivat selkeästi tietää, mitä tietoja ja miltä viranomaistahoilta tietoja heistä on hankittu.

Maavoimien Esikunta on katsonut, että kantelussa esitetty arvostelu on ollut täysin perusteetonta eikä kantelun tulisi johtaa enempiin toimenpiteisiin.

Pääesikunnan logistiikkaosaston lausunnon mukaan varusmiesten terveystietojen pyytäminen on ollut asevelvollisuuslain mukainen. Logistiikkaosasto on yhtynyt Sotilaslääketieteen Keskuksen lausuntoon ja korostanut erityisesti, ettei psykiatrinen palveluskelpoisuusarvio saa perustua vain yksittäisen diagnoosin antamaan informaatioon. Kutsunnanalaisten mielenterveystietojen pyytäminen nimillistoilla on paitsi haastavaa ja runsaasti työllistävää, lisäksi ongelmallista, mikäli tietoja toimitetaan ilman

asianomaisen lupaa tai häntä informoimatta ja saattaa vaarantaa herkän ja luottamuksellisen hoitosuhteen.

Pääesikunnan logistiikkaosaston näkemyksen mukaan mielenterveystietojen luovuttaminen tulisi tapahtua yhteisymmärryksessä tietojen luovuttajan sekä mielenterveystyön asiakkaiden kanssa. Yksittäisen diagnoosikoodin sijaan tulee pyrkiä saamaan lääkärilausunto palveluskelpoisuudesta, mikäli hoitosuhteen aikana ilmenee seikkoja, jotka saattavat vaarantaa palvelusturvallisuuden.

Logistiikkaosasto on puoltanut asevelvollisuuslain muutosta (HE79/2009), jonka mukaan jatkossa mielenterveystietojen tietojen luovutus on mahdollista suoraan ennakkoterveystarkastuslääkärille.

Pääesikunnan henkilöstöosasto on lausunnossaan todennut, että aluetoimistojen tapa pyytää tietoja ei ole tietosuojalain vastainen. Käsitys massaluovutuksesta vaihtelee asian arvioijan ja ammattikunnan perusteella. Henkilöstöosasto ei näe massaluovutuksena tapaa, jossa terveydenhuollon ammattihenkilö merkitsee kootulle listalle arvionsa potilaan tiedoista, jotka voivat vaikuttaa henkilön palveluskelpoisuuden arviointiin. Puolustusvoimien tulisi hyväksyä myös välttämättömyys- tai tarpeellisuusharkinnan jälkeen kootulla listalla annettu tieto asevelvollisten terveydentilasta, jos sillä arvioidaan olevan vaikutusta asevelvollisten palveluskelpoisuuden arviointiin.

Tiedon kysymättä jättämisellä ei nykyisen lain säädösten mukaan mielenterveystietoja olisi voitu saada ja kyseinen toteutustapa edellisvuoden kokemusten sekä eri tahojen kanssa pidettyjen palaverien jälkeen todettiin toteuttamiskelpoiseksi. Mahdollisen uuden lainsäädännön myötä voidaan toimintatapoja tarvittaessa tarkentaa ennen seuraavan vuoden kutsuntoja.

Mielenterveystyötä tekeviä tahoja liikaa työllistävä ja monimutkainen tietojen keruutapa saattaa jättää useita tärkeitä tietoja saamatta. Jo tämän vuoden kokemukset osoittivat, että toteutetusta mielenterveystietojen pyynnöistä oli merkittävä apu kutsunnanalaisten palveluskelpoisuutta arvioitaessa. Moni mielenterveyden häiriöistä kärsivä olisi mennyt palvelukseen ilman saatuja tietoja. Henkilöstöosaston tietoon ei ole tullut yhtään oikaisuvaatimusta tai kantelua, jotka olisivat aiheutuneet virheellisestä palveluskelpoisuuden arvioinnista mielenterveystietojen perusteella. Sen sijaan muun terveydentilan (esim. liikalihavuus) osalta on oikaisuvaatimuksia tehty.

Henkilöstöosaston näkemyksen mukaan mielenterveystietojen kysely-tapaa voidaan kehittää, mutta ei kokonaan lopettaa ja jättää tietojen luovuttamista pelkästään hoitavan lääkärin varaan. Henkilöstöosasto vastaa asevelvollisuusjärjestelmän ja asevelvollisrekisteriin perustuvien tietojen saatavuuden kehittämistä ja jatkaa kehittämiseen liittyviä neuvotteluja tarvittavien tahojen kanssa.

Henkilöstöosasto on katsonut, että nyt toteutettu mielenterveystietojen kyselytapa on ollut lain mukainen ja vallitsevan lain aikana ainut mahdollinen tapa. Tietojen luovutustapa on ollut luovuttajan harkitsema huomioiden työ- ja potilasmäärät. Saaduilla tiedoilla on ollut merkittävä hyöty palveluskelpoisuutta arvioitaessa ja sen osuvuuden parantamisessa sekä mahdollisesti myös palvelusturvallisuuden lisääntymisessä. Henkilöstöosasto ei yhdy Sotilaslääketieteen Keskuksen lausunnon (AF21737) arvioihin, että aluetoimistojen lähettämät listat olisivat lähetyskohteissa erittäin työllistäviä, ja että niistä saatava hyöty olisi kyseenalaista. Pyyntö oli nimenomaisesti toteutettu siten, että mielenterveystyötä tekevä taho oli voinut itse harkita työtilanteeseensa parhaiten soveltuvan tietojen luovutusmuodon. Vaikka kutsunnat olivat vielä kesken, voitiin tehdyllä kyselyllä todeta olleen merkittävä palveluskelpoisuuden arviointia parantava vaikutus.

Henkilöstöosasto kyseenalaisti Sotilaslääketieteen Keskuksen arvion siitä, että diagnoosilistojen toimittaminen sisältäisi monia virhelähteitä ja antaisi tarpeetonta tietoa rekisterinpitäjälle. Palveluskelpoisuusluokitus ei koskaan perustu yhteen yksittäiseen diagnoosinumeroon. Siten lääkärin esitys kuin päätöskin ovat aina kokonaisarvioita asevelvollisen palveluskelpoisuuden tilasta, jotka syntyvät saatujen tietojen lisäksi aina asevelvollisen terveydentilan tarkastamisen ja haastattelun perusteella.



Asevelvollisrekisteriin saaduista mielenterveystiedoista ei viedä muuta kuin mahdollinen asevelvollisen palveluskelpoisuusluokkaan liittyvä ICD 10 -koodi. Muilta osin saadut listat tuhoetaan 30 päivää kutsuntatilaisuuden jälkeen.

Henkilöstöosaston näkemyksen mukaan Sotilaslääketieteen Keskuksen tarkoittamaan saatujen listojen perusteella tapahtuvaan tarpeettomaan E -luokitukseen "varmuuden vuoksi", ei löydy minkäänlaisia perusteita. Toisaalta asevelvollinen määrätään E -luokkaan 1 -3 -vuodeksi, kun taas palvelukseen määrätään pääsääntöisesti kahden vuoden päähän kutsunnoista. Asevelvollisella on mahdollisuus aikaistaa tarkastustaan ilmoittamalla siitä aluetoimistolle. Tällöin palveluskelpoinen asevelvollinen voidaan määrätä palvelukseen samaan aikaan ikäluokkansa kanssa.

Henkilöstöosasto ihmettelee Sotilaslääketieteen Keskuksen kannanottoa siitä, että asevelvollisia itseään ei ole informoitu tietojen luovutuksen yhteydessä ja ettei heitä aluetoimistojenkaan taholta informoitu asiasta ennen kutsuntatilaisuutta. Henkilöstöosaston mielestä mielenterveystietojen ei tule olla eriarvoisessa asemassa muiden salassa pidettävien tai arkaluonteisten tietojen kanssa. Myöskään uskonto- tai työkyvyttömyystiedoista ei erillistä tiedonsaanti-informointia asevelvollisille anneta.

Pääesikunta on kaikkiaan yhtynyt Pääesikunnan henkilöstöosaston lausunnossa ja Maavoimien Esikunnan lausunnoissa esitettyyn siltä osin kuin muissa liitteinä olevissa lausunnoissa on esitetty näihin nähden ristiriitaisia kannanottoja. Pääesikunta katsoo, että kanteluasiassa on menetelty kokonaisuudessaan lain mukaisesti. Siitä huolimatta aina voidaan pyrkiä parantamaan menettelytapoja, jos se havaitaan tarpeelliseksi.

### 3.3

#### Lainsäädäntö ja ohjeet

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 29 §:n 1 momentin mukaan viranomainen voi antaa toiselle viranomaiselle tiedon salassa pidettävästä asiakirjasta muun ohella, jos 1) tiedon antamisesta tai oikeudesta tiedon saamiseen on laissa erikseen nimenomaisesti säädetty; 2) se, jonka etujen suojaamiseksi salassapitovelvollisuus on säädetty, antaa siihen suostumuksensa; 3) asiakirja on tarpeen käsiteltäessä ennakkotietoa, ennakkoratkaisua, viranomaisen päätöksestä tehtyä muutoksenhakua taikka toimenpiteestä tehdyn kantelun tai alustusasian taikka kansainväliselle lainkäyttö- tai tutkintaelimelle tehdyn valituksen käsittelemiseksi; 4) tieto on tarpeen viranomaiseen kohdistuvan yksittäisen valvonta- tai tarkastustehtävän suorittamiseksi. Henkilötietolain (523/1999) 12 § 5 kohta, 10 kohdan mukaan poikkeuksena arkaluontoisten henkilötietojen käsittelykiellosta on se, että tietojen käsittelyä, josta säädetään laissa tai joka johtuu välittömästi rekisterinpitäjälle laissa säädetystä tehtävästä.

Puolustushallinnon kannalta keskeinen on asevelvollisuuslaki (1438/2007, muut. 147/2010) sekä erityisesti sen 9-12 §, 14 §, 16 -17 §, 20-21 §, 63-65 §, 96 § ja 97 §. Perussäännös puolustusvoimien oikeudesta saada asevelvollisen terveystietoja on asevelvollisuuslain 96 §:n 1 momentin 2 ja 3 kohdassa. Mielenterveystiedot on mainittu säännöksen 3 kohdassa. Säännöksen 15.3.2010 voimaan tulleen 3 momentin mukaan asevelvollisen terveydentilaa kutsuntaa edeltävässä terveystarkastuksessa, kutsunnassa tai palveluksen aikana tarkastavalla terveydenhuollon ammattihenkilöllä on oikeus salassapitosäännösten estämättä pyynnöstään saada 1 momentin 2 ja 3 kohdassa tarkoitettua terveydenhuollon palvelujen antajalta, terveydenhuollon ammattihenkilöltä ja mielenterveystyötä tekevältä taholta asevelvollisen terveydentilaa koskeva tieto, jos tieto on välttämätön asevelvollisen palveluskelpoisuuden arvioimisen tai palveluksen järjestämisen kannalta. Edellä 1 momentin 2 ja 3 kohdassa tarkoitettu terveydenhuollon palvelujen antaja, terveydenhuollon ammattihenkilö ja mielenterveystyötä

tekevä taho saa salassapitosäännösten estämättä antaa tiedon myös oma-aloitteisesti. Sotilasviranomaisen on tässä tapauksessa asevelvollisuuslain 92 §:n mukaisesti aluetoimisto toimialueellaan.

Puolustusvoimat tarvitsevat näitä tietoja arvioidakseen palveluskelpoisuutta ja järjestääkseen palveluksen suorittamisen turvallisesti sekä asevelvolliselle itselleen että muille erityisesti aseellisessa varusmiespalveluksessa. Uudessa 1.1.2008 voimaan tullessa asevelvollisuuslaissa on palveluskelpoisuutta mainittaessa korostettu turvallisuustekijöiden huomioon ottamista. Se on merkinnyt palveluskelpoisuuskäsitteen laajentamista. Palveluskelpoisuus on määritelty asevelvollisuuslain 9 §:ssä, jonka mukaan asevelvollisen palveluskelpoisuudella tarkoitetaan sitä, asevelvollinen suoriutuu asevelvollisuuslaissa tarkoitettua palveluksesta eikä vaaranna omaa tai muiden palvelusturvallisuutta. Palveluskelpoisuudesta päätetään tietojen perusteella, jotka asevelvollisesta, hänen terveydentilastaan sekä hänen fyysisestä ja henkisestä suorituskyvystään saadaan:

1. asevelvolliselta itseltään
2. terveydenhuollon ammattihenkilön tarkastuksessa
3. soveltuvuuskokeessa
4. 96 §:ssä tarkoitettulta viranomaiselta.

Palvelukseen voidaan määrätä vain palveluskelpoinen asevelvollinen.

Asevelvollisen terveydentilaa koskevien tietojen ohella palveluskelpoisuutta määritettäessä merkitystä voi olla myös tiedoilla, joita saadaan sosiaaliviranomaiselta. Poliisilta ja oikeushallinnon tietojärjestelmistä saatavilla tiedoilla on lisäksi merkitystä arvioitaessa palvelusturvallisuuteen liittyviä asioita.

Hallituksen esityksessä eduskunnalle laeiksi asevelvollisuuslain sekä naisten vapaaehtoisesta asepalveluksesta annetun lain 2 ja 4 §:n muuttamisesta (HE 79/2009) oli esitetty asevelvollisten tietojen luovuttamista koskevia säännöksiä täsmennettäväksi siten, että asevelvollisten terveystarkastuksesta huolehtivat terveydenhuollon toimijat voisivat saada asevelvollista koskevia tietoja suoraan toisilta terveydenhuollon toimijoilta ja tietojen luovuttaminen olisi mahdollista myös oma-aloitteisesti.

Menettelytapaohjeita on annettu lisäksi puolustusvoimien yleisen palvelusohjesääntö (YLPALVO) 2009 luvussa 5 (kohta 230), terveystarkastusohjeessa (TTO 2008, luvussa 1.2 ja 1.3). Sosiaali- ja terveysministeriö on 1.6.2009 antanut ohjeensa psykiatristen terveystietojen luovuttamisesta puolustusvoimille kutsuntaikäisistä asevelvollisista.

Tässä kantelussa on kyse tietojen hankkimisen laillisuudesta palveluskelpoisuuden määrittämiseksi, mutta tietojen vaihtamisella on merkitystä myös vireillä olevassa ampuma-aselain muuttamisen yhteydessä (HE 106/2009).

### 3.4 Arviointi

Viranomaisten välistä tietojen vaihtoa koskeva nykyinen sääntely on varsin seikkaperäinen. Se on pyritty laatimaan niin, että sääntely kattaa kaikki ajateltavissa olevat perustellut tiedontarpeet, jotka Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan 2 kohdan puitteissa ovat välttämättömiä demokraattisessa yhteiskunnassa kansallisen ja yleisen turvallisuuden tai maan taloudellisen hyvinvoinnin vuoksi, tai epäjärjestyksen tai rikollisuuden estämiseksi, terveyden tai moraalin suojaamiseksi, tai muiden henkilöiden oikeuksien ja vapauksien turvaamiseksi (vrt. PeVL 38/2009 vp). Henkilötietojen vaihtoa koskevia uusia kysymyksiä on tullut esille muun muassa kouluampumatapausten ja eräiden asevel-

vollisten palvelusaikanaan tekemien itsemurhien jälkeen (Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi am-puma-aselain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta, HE 106/2009, uusi 97 a §).

Väkivaltaisen käyttäytymisen ennakoimista ja ennalta ehkäisemistä selvitetäessä myös terveys- ja mielenterveystiedoilla on nähty olevan merkitystä. Tiedot voivat olla oleellisia myös määrittäessä asevelvollisen palveluskelpoisuutta, johon yhtenä osana kuuluu se, että henkilö ei ole vaaraksi omalle eikä muiden turvallisuudelle. Yleisen palvelusohje-säännön (YLPALVO) 2009 luvussa 5 kohdassa 230 on palvelusturvallisuustekijät asetettu varusmiesten terveydenhuollon yhdeksi perustavoitteeksi. Asevelvollinen vapautetaan palveluksesta määräajaksi tai rauhan aikana, jos hän on vaaraksi palvelusturvallisuudelle.

Asevelvolliset osallistuvat terveystarkastukseen ennen kutsuntaa, kutsunnassa sekä palveluksen aikana. Asevelvollisuuslain 96 §:ssä säädetään sotilasviranomaisten oikeudesta saada asevelvollisen terveydentilaa koskevia tietoja varsin kattavasti. Tietoja on oikeus saada terveydenhuollon ja mielenterveyshuollon toimijoilta jopa heidän aloitteestaan.

Hallituksen esityksessä HE 79/2009 oli ehdotettu asevelvollisrekisterin tietojen saantia koskevaan 96 §:ään lisättäväksi uusi momentti, jonka mukaan terveydenhuollon palvelujen antaja, terveydenhuollon ammattihenkilö ja mielenterveystyötä tekevä taho saa salassapitosäännösten estämättä omaaloitteisesti antaa asevelvollisen terveydentilaa koskevan tiedon myös terveydenhuollon ammattihenkilölle, jos tämä tarkastaa asevelvollisen terveydentilan kutsuntaa edeltävässä terveystarkastuksessa, kutsunnassa tai palveluksen aikana ja tiedolla on merkitystä asevelvollisen palveluskelpoisuuden tai palveluksen järjestämisen kannalta. Nykyinen, keväällä 2010 uudistettu sääntely on nähdäkseni selkiyttänyt tilannetta.

Sosiaali- ja terveysministeriö oli jo 1.6.2009 antanut ohjeen mielenterveystyötä tekeville tahoille psykiatristen terveystietojen luovuttamisesta puolustusvoimille kutsuntaikäisistä asevelvollisista. Ohjeen tarkoituksena oli osaltaan selkiyttää nykyisen lain soveltamista ja yhtenäistää tietojen luovutuskäytäntöä. Ohjeistus oli valmisteltu yhteistyössä Pääesikunnan ja puolustusministeriön kanssa. Ohjeessa otetaan kantaa nimenomaan siihen, miten vastaavan lääkärin tulisi toimia ja todetaan tiedon luovuttamisen laillinen peruste.

Tietojen luovuttamisen vallitseva käytäntö on kirjattu STM:n ohjeeseen, jonka mukaan psykiatrista hoitoa antavat tahot saavat puolustusvoimien aluetoimistoilta postitse henkilötiedot alueensa kutsuntaan tulevista kutsunnanalaisista. Henkilötietolistan mukana tulee toimintaohje. Sellaisten henkilöiden kohdalla, joilla ei ole tai ole ollut hoitokontaktia tai ei ole tiedossa puolustusvoimien kannalta merkityksellisiä tietoja, ei tarvitse toimittaa tietoja eikä myöskään ilmoittaa siitä, että merkityksellisiä tietoja ei ole.

Puolustusvoimille merkityksellistä on lääkärin arvio potilaan käytettävissä olevista tiedoista, jonka perusteella hän tekee lausunnon. Lausunnon tulee sisältää vain puolustusvoimien kannalta merkitykselliset tiedot kuten esimerkiksi ICD-10-tautiluokituskoodin, psyykenlääkityksen ja ehdotuksen palveluskelpoisuusluokasta. Kuvaukset palveluskelpoisuusluokista sisältyvät toimintaohjeeseen. STM:n ohjeen mukaan lausunnosta tulee informoida asianomaista ja pyrkiä laatimaan se yhteisymmärryksessä hänen kanssaan. Puolustusvoimien näkemyksen mukaan tämä olisi tavoiteltava tilanne, mutta laki ei edellytä asianomaisen informoimista tai suostumuksen saamista tietojen luovuttamiseen. Täten näiden toimenpiteiden puute ei myöskään saisi olla tietojen luovuttamisen esteenä. Joka tapauksessa kutsuntalääkäri ottaa asian puheeksi kutsunnoissa kutsunnanalaisen kanssa. Varsinainen palveluskelpoisuusluokitus tehdään vasta kutsuntatarkastuksessa kaikkien kertyneiden tietojen perusteella. Puolustusvoimissa lausuntoja käsittelevät henkilöt ovat salassapitovelvollisia.

Edeltäjäni eduskunnan apulaisoikeusasiamies Jukka Lindstedt on käsitellyt asevelvollisten terveystietojen välittämistä puolustusvoimille eri yhteyksissä (mm. lausunto dnro 1139/5/09, 24.4.2009). Jo 1.1.2008 voimaan tulleessa asevelvollisuuslaissa (1438/2007) oli tullut jo ilmi eräitä tarkistustarpeita. Lainmuutos paransi apulaisoikeusasiamies Lindstedtin mukaan perusteluissa todetuina tavoin asevelvollista koskevien terveystietojen välittämistä ja on myös asevelvollisen edun mukainen. Tietojen luovuttamista koskevia säännöksiä onkin täsmennetty ja muutettu muun muassa siten, että asevelvollisten terveystarkastuksista huolehtivat toimijat voivat saada tietoja suoraan toisilta terveydenhoidon toimijoilta. Myös erään kanteluasian yhteydessä (dnro 19/4/06) olivat tulleet esille tietosuojongelmat, jotka olivat vaikeuttaneet sotilas- ja siviililääkärien välistä suoraa asevelvollisten tietojenvaihtoa.

Lainsäädäntö ei ole edellyttänyt asevelvollisen suostumuksen hankkimista mielenterveystietojen luovuttamiselle, vaikkakin STM:n näkemyksen mukaan asianomaista olisi informoitava asiasta. Tietosuojavaltuutettu ei ole nähnyt kirjeessään 2018/41/15.5.2009 asevelvollisia koskevien henkilötietojen keräämistä ongelmallisena tai säännösten vastaisena. Tietosuojavaltuutetun toisessa kannanotossa 1034/41/23.6.2009 on kiinnitetty huomioita siihen, että esimerkiksi asevelvollisuuslaissa on nimenomainen säännös, joka oikeuttaa potilasasiakirjatietojen luovuttamiseen ilman potilaan suostumusta. Tietosuojavaltuutettu totesi kannanotossaan lopuksi, että tietojen "massaluovutus" ilman luovutuksen yhteydessä tapahtuvaa tarpeellisuus- ja välttämättömyysarviointia, ei voi tulla kysymykseen. Tämä vastaa Pääesikunnan käsitystä asiasta.

Tulevaisuudessa puolustusvoimissa laajennetaan varusmiesten mielenterveystietojen järjestelmällistä keräämistä jo etukäteen ennen palvelukseen astumista. Kutsuntoihin saapuvien nuorten miesten mielenterveystiedot pyydetään mielenterveystoimistoilta. Keväällä 2010 asevelvollisuuslakia uudistettiin siten, että puolustusvoimien oikeus saada tietoa kutsuntavelvollisista lisääntyi. Tässä yhteydessä eduskunnan puolustusvaliokunta on mietinnössään (1/2010 vp, s. 2) korostanut, että arkaluontoisten terveydentilaa koskevien tietojen luovuttamisessa tulee aina noudattaa perusteellista tapauskohtaista harkintaa sen suhteen, ovatko tiedot tarpeellisia ja välttämättömiä luovutuksen saajalle. Kattavaa tiedonkeruuta ohjeistetaan yhteistyössä sosiaali- ja terveysministeriön kanssa. Ampumaselainsäädännön uudistaminen tulee vaikuttamaan osaltaan asiaan.

Vapaaehtoisina palvelukseen astuvien naisten osalta soveltuu laki terveydenhuollon järjestämisestä puolustusvoimissa (322/1987, 3 §). Puolustusvoimien terveydenhuoltovastuulla ovat asevelvollisuuslain ja naisten vapaaehtoisesta asepalveluksesta annetun lain (194/1995) nojalla puolustusvoimissa ja rajavartiolaitoksessa palvelevat palvelusaikanaan sekä sotilasvirkaan koulutettavat opiskelijat (muut. 367/1998). Tässä suhteessa ei kuitenkaan ole vielä tehty nähdäkseni selkeitä ratkaisuja, vaan terveystietojen ennakkollinen saanti perustuneekin heidän osaltaan asianomaisen suostumukseen ja lakiin potilaan asemasta ja oikeuksista (785/1992, 5 ja 6 §).

Nyttemmin komentajakapteeni Pääesikunnan henkilöstöosastolta on kertonut, että puolustusvoimien tavoitteena on varmistaa palvelukseen tulevien henkilöiden soveltuvuus. Hänen mukaansa lähes puolet keskeyttämisistä johtuu sopeutumisvaikeuksista. Voidaan olettaa, että osa näistä henkilöistä kuuluu mielenterveyspalveluiden piiriin.

Omasta puolestani olen laillisuusvalvonnassa todennut, että viime vuosien ikävien tapahtumien vuoksi mielenterveysongelmiin on kiinnitetty koko yhteiskunnassa enemmän huomiota (mm. puolustusvoimien terveystarkastusohje 20.11.2008). Luonnollisesti kehitys heijastuu myös puolustusvoimiin. Ase ja vakavat mielenterveysongelmat voivat olla vaarallinen yhdistelmä. Sen vuoksi kunkin henkilön palveluskelpoisuus tuleekin nähdäkseni arvioida tapauskohtaisesti. Tätä näkökohtaa on korostettu Valta-

kunnallisen sosiaali- ja terveysalan eettisen neuvottelukunnan (ETENE) kannanotossa 8.12.2009 psykiatristen terveystietojen luovuttamisesta puolustusvoimille.

Kuitenkin eri kuntien terveyspalvelut ovat eri tavoin järjestettyjä. Kunnissa, jotka järjestävät omaa psykiatrista erikoissairaanhoidoa ja joilla on yhtenäinen sähköinen potilaskertomus, saadaan tieto välittömästi käyttöön. Näitä sairauskertomustietoja ei terveyslääkärillä ole kuitenkaan käytettävissään sairaanhoitopiirin tai yksityisen sektorin hoidoista ja näiden saamiseksi tarvittaisiin yhtenäinen ohjeistus. Tältä osin asia ja mahdollisuus varusmiesten yhdenmukaiseen kohteluun liittyy nähdäkseni myös yhtenäisen valtakunnallisen terveystietojärjestelmän ongelmiin, joihin myös Valtiontalouden tarkastusvirasto on joulukuussa 2010 kiinnittänyt huomiota. VTV:n raportissa käsitellään sosiaali- ja terveydenhuollon sähköisiä tietoteknologiahankkeita vuodesta 2003 alkaen. Olen pannut merkille myös sen, että kantelussa kaivattua koulutusta järjestetään siviiliterveydenhuollossa ja Sotilaslääketieteen Keskuksessa työskentelevälle terveydenhuoltohenkilöstölle (mm. Lahti, Hennala 9.2.2011).

Käytännön kutsuntatilanteessa lääkäri tekee lopullisen päätöksen asevelvollisen henkisestä tilasta. Mikäli henkilö ei ole sopiva palvelukseen, palveluskelpoisuusluokaksi määrittyy E tai C. Edellä mainitussa tapauksessa tilanne arvioidaan yleensä kolmen vuoden päästä uudestaan.

Kaikkiaan katson, että kantelun kohteena oleva menettely perustuu voimassa olevaan lainsäädäntöön salassa pidettävien henkilötietojen antamisesta toiselle viranomaiselle.

4

## JOHTOPÄÄTÖS

Kanteluasiante ei johda laillisuusvalvonnassa tässä vaiheessa enempiin toimenpiteisiin. Asevelvollisten terveystarkastusten tilannetta seurataan laillisuusvalvonnassa jatkossakin sekä kanteluidentutinnan että puolustusvoimien joukko-osastoissa toteutettavien tarkastusten yhteydessä.

Lähetän tämän vastaukseni kuitenkin tiedoksi sekä Pääesikunnalle että sosiaali- ja terveysministeriölle.