

6.3.2009

Dnro 3789/4/07

Ratkaisija: Oikeusasiamies Riitta-Leena Paunio

Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Kaija Tanttinen-Laakkonen

KAMERAPUHELIMIEN KÄYTTÖÄ EI VOI KOKONAAN KIELTÄÄ TERVEYDENHUOLLON YKSIKÖISSÄ

1 KANTELU

Kantelija pyysi 6.12.2007 ja 9.2.2008 päivätyissä kirjeissään oikeusasiamiestä tutkimaan, onko Satakunnan sairaanhoitopiirin kuntayhtymä menetellyt lainvastaisesti, kun se on kieltänyt kamerakännyköiden käytön sairaaloissaan. Hänen mielestään kiello rajoittaa perusoikeutena turvattua sananvapautta.

2 SELVITYS

Kantelun johdosta Terveydenhuollon oikeusturvakeskus (TEO) antoi lausunnon 10.4.2008. Lausunnon liitteenä oli Satakunnan sairaanhoitopiirin kuntayhtymän johtajaylilääkärin selvitys 30.1.2008. Kuntayhtymä antoi asiassa pyynnöstäni selityksen 28.10.2008.

3 RATKAISU

3.1 Sairaanhoitopiirin johtajan päätös nro 7/2004

Kamerapuhelimien käyttö kiellettiin 1.4.2004 alkaen Satakunnan sairaanhoitopiirin sairaaloissa ja muissa toimintayksiköissä sairaanhoitopiirin johtajan päätöksellä nro 7/2004. Päätöstä tehtäessä pääpaino asetettiin yksityisyyden suojalle. Tällöin ajateltiin erityisesti psykiatrisessa hoidossa olevia potilaita. Tarkoituksena ei ollut kieltää kamerapuhelimien käyttöä puhelimenä ja näin estää sananvapautta, vaan kieltää kamerapuhelimen käyttö kamerana potilaiden luvattomaan kuvaamiseen. Kamerapuhelimella on mahdollista ottaa valokuvia, muokata otettuja kuvia, videoida tapahtumia ja lähettää kuvia internet -liittymiin ja sitä kautta eri tahoille. Kielloilla haluttiin turvata potilaiden intymiteettisuoja ja estää heidän joutumisensa tietämättään ja tahottomaan kuvatuiksi hoidossa ollessaan.

3.2 TEO:n lausunto

TEO:n käsityksen mukaan perustuslaissa säädetyn sananvapauden vuoksi terveydenhuollon toimintayksikön järjestyssäännöillä ei voida yksityisyyden ja henkilötietojen suojan turvaamiseksi kokonaan kieltää potilaiden tai heidän vieraidensa oikeutta käyttää kamerapuhelinta ter-

veydenhuollon toimintayksikön tiloissa, kuten Satakunnan sairaanhoitopiirin sairaaloissa ja muissa toimintayksiköissä on tehty.

TEO katsoo, että potilaiden yksityisyyden ja henkilötietojen suojan turvaamiseksi olisi perusteltua, että terveydenhuollon toimintayksikkö voisi järjestyssäännöissään rajoittaa potilaiden ja heidän vieraidensa kamerapuhelimen käytön esimerkiksi tiettyihin järjestyssäännössä määriteltyihin tiloihin.

TEO toteaa vielä, että mielenterveyslain mukaan matkapuhelimen tai kamerapuhelimen haltuun ottaminen ilman potilaan suostumusta on rajoitustoimenpide, joka on mahdollista toteuttaa vain tarkkailuun otetulle, tutkimukseen tai tahdosta riippumattomaan hoitoon määrätylle potilaalle.

3.3

Oikeusohjeet

Ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen (Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimus, jälj. ihmisoikeussopimus) 8 artiklan 1 kappaleen mukaan jokaisella on oikeus nauttia yksityis- ja perhe-elämäänsä, kotiinsa ja kirjeenvaihtoonsa kohdistuvaa kunnioitusta. Myös perustuslain 12 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on sananvapaus. Sananvapautteen sisältyy oikeus ilmaista, julkistaa ja vastaanottaa tietoja, mielipiteitä ja muita viestejä kenenkään ennakolta estämättä.

Ihmisoikeussopimuksen 10 artiklan 1 kappaleen mukaan jokaisella on sananvapaus. Tämä oikeus sisältää vapauden pitää mielipiteitä sekä vastaanottaa ja levittää tietoja ja ajatuksia alueellisista rajoista riippumatta ja viranomaisten siihen puuttumatta. Myös perustuslain 10 §:n 1 momentin 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.

Rikoslain 24 luvun 3 §:ssä säädetään julkisrauhan rikkomisesta. Sen mukaan joka oikeudettomasti 1) tunkeutuu taikka menee salaa tai toista harhauttaen liikehuoneistoon, toimistoon, tuotantolaitokseen, kokoustilaan taikka muuhun vastaavaan huoneistoon tai rakennukseen tai sellaisen rakennuksen aidatulle piha-alueella taikka kasarmialueelle tai muulle puolustusvoimien tai rajavartiolaitoksen käytössä devalle alueelle, jolla liikkuminen on asianomaisen viranomaisen päätöksellä kielletty, taikka 2) kätkeytyy tai jää 1 kohdassa tarkoitettuun paikkaan, on tuomittava julkisrauhan rikkomisesta sakkoon tai vankeuteen enintään kuudeksi kuukaudeksi. Pykälän 2 momentin mukaan julkisrauhan rikkomisena ei kuitenkaan pidetä tekoa, josta on aiheutunut ainoastaan vähäinen haitta.

Rikoslain 24 luvun 6 §:n mukaan joka oikeudettomasti teknisellä laitteella katselee tai kuvaa 1) kotirauhan suojaamassa paikassa taikka käymälässä, pukeutumistilassa tai muussa vastaavassa paikassa oleskelevaa henkilöä taikka 2) yleisöltä suljetussa 3 §:ssä tarkoitettussa rakennuksessa, huoneistossa tai aidatulla piha-alueella oleskelevaa henkilöä tämän yksityisyyttä loukaten, on tuomittava salakatselusta sakkoon tai vankeuteen enintään yhdeksi vuodeksi.

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 24 §:n 1 momentin 25 kohdan mukaan salassa pidettäviä viranomaisen asiakirjoja ovat asiakirjat, jotka sisältävät tietoja muun muassa henkilön terveydentilasta tai vammaisuudesta taikka hänen saamastaan ter-

veydenhuollon ja kuntoutuksen palvelusta. Lain 23 §:n 1 momentin perusteella virkamies ei saa paljastaa tietoa, joka asiakirjaan merkittynä olisi salassa pidettävä.

Terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetun lain (559/1994)17 §:n mukaan terveydenhuollon ammattihenkilö ei saa sivulliselle luvatta ilmaista yksityisen tai perheen salaisuutta, josta hän asemansa tai tehtävänsä perusteella on saanut tiedon.

Potilaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (785/1992, potilaslaki) 3 §:n 2 momentin mukaan potilaalla on oikeus laadultaan hyvään terveyden- ja sairaanhoitoon. Hänen hoitonsa on järjestettävä ja häntä on kohdeltava siten, ettei hänen ihmisarvoaan loukata sekä että hänen vakaumustaan ja hänen yksityisyyttään kunnioitetaan.

Mielenterveyslain (1116/1990) 22 j §:n mukaan tarkkailuun otetulla taikka tutkimukseen tai hoitoon määrättyllä potilaalla on oikeus pitää yhteyttä sairaalan ulkopuolelle käyttämällä puhelinta, lähettämällä ja vastaanottamalla kirjeitä tai muita luottamuksellisia viestejä ja muita läheyyksiä sekä vastaanottamalla vieraita (1 mom.). Potilaan yhteydenpitoa sairaalan ulkopuolelle voidaan rajoittaa, jos yhteydenpidosta on vakavaa haittaa potilaan hoidolle, kuntoutukselle tai turvallisuudelle tai jos rajoittaminen on välttämätöntä muun henkilön yksityiselämän suojaamiseksi (2 mom.). Potilaan hallussa olevat yhteydenpitoon käytettävät välineet ja laitteet saadaan rajoituksen ajaksi ottaa toimintayksikön haltuun tai niiden käyttöä saadaan rajoittaa (3 mom.).

Hallintolain (434/2003) 6 §:n mukaan viranomaisen toimien on oltava oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden (suhteellisuusperiaate).

3.4

Kannanotto

3.4.1

Yksityisyyden suoja terveyden- ja sairaanhoidossa

Potilaslain 3 §:n 2 momentin mukaan potilaan hoito on järjestettävä niin, että hänen yksityisyyttään kunnioitetaan. Potilaan hoitaminen terveyskeskuksessa, sairaalassa tai muussa sairaanhoidon toimintayksikössä asettaa tietyt rajoitukset potilaan yksityiselämälle. Toimintayksikön yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen sekä muiden henkilöiden yhtä lailla oikeutetut vaatimukset eivät kuitenkaan saa johtaa potilaan yksityisyyden suojan unohtamiseen (HE 185/1991, s. 14). Potilaslain 2 §:n 1 kohdan mukaan potilaalla tarkoitetaan terveyden- ja sairaanhoitopalveluja käyttävää tai muuten niiden kohteena olevaa henkilöä. Käsitteen ala on potilaslaissa tarkoitettu laajaksi ja myös määrittelyn sanaa käyttäjä tulisi tulkita väljästi. Esimerkiksi ilmoittautuminen poliklinikalla tai kirjoittautuminen sairaalaan olisi riittävä osoitus hoitosuhteen alkamisesta, joka on edellytyksenä potilaan aseman syntymiselle (HE 185/1991, s. 13).

Terveyden- ja sairaanhoidossa korostuu luottamuksellisuuden periaate. Potilaan tulee voida luottamuksellisesti hakeutua tutkimuksiin ja hoitoihin. Jo tieto siitä, että henkilö on terveydenhuollon toimintayksikössä potilaana, on salassa pidettävä. Terveydenhuollon tietosuojassa ei ole kyse ensisijaisesti tiedon konkreettisesta suojaamisesta, vaan suojeluobjektina ovat ihmisen yksityisyyden suoja, luottamuksellinen potilassuhde, potilaan itsemääräämisoikeus sekä potilaan minäkuva ja sosiaaliset suhteet (Ylipartanen: Tietosuojaterveystieteessä, 2004, s. 23–24).

Yksityiselämän suojan lähtökohtana on, että yksilöllä on oikeus elää omaa elämäänsä ilman viranomaisten tai muiden ulkopuolisten tahojen mielivaltaista tai aiheetonta puuttumista hänen yksityiselämäänsä. Yksityiselämään kuuluu muun muassa yksilön oikeus vapaasti solmia ja ylläpitää suhteita muihin ihmisiin ja ympäristöön sekä oikeus määrätä itsestään ja ruumiistaan. Käsite "yksityiselämä" voidaan ymmärtää henkilön yksityistä piiriä koskevaksi yleiskäsitteeksi (HE 309/1993, s. 53).

Se, mitä yksityisyyteen ja yksityiselämän suojaan kuuluu, on varsin tulkinnanvaraista, suhteellista ja riippuvaista muun muassa siitä yhteydestä, missä asiaa arvioidaan. Yksityiselämän suojan laajuutta onkin harkittava suhteessa toisiin tahoihin – kanssaihmiin, yhteisöihin ja yhteiskuntaan sekä suhteessa muihin oikeuksiin, kuten esimerkiksi sananvapauteen ja siihen kuuluvaan oikeuteen levittää ja vastaanottaa tietoa (Tiilikka: Sananvapaus ja yksilönsuoja, 2007, s. 140–141).

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin (EIT) on tapauksessa *Reklos ja Davourlis v. Kreikka* katsonut ihmisoikeussopimuksen 8 artiklaa loukatun, kun ammattivalokuvaaja oli päästetty valokuvaamaan vastasyntyneitä lapsia sairaalan tiloihin, joihin vain hoitohenkilöstöllä oli pääsy (tuomio 15.1.2009). EIT:n mukaan henkilön kuva kuuluu olennaisena osana ihmisoikeussopimuksen 8 artiklassa tarkoitettuun yksityiselämän suojaan. Siitä seuraa, että henkilöllä tulee olla oikeus määrätä kuvastaan ja sen levittämisestä sekä samalla myös sen ottamisesta, säilyttämisestä ja kopioimisesta. Siten periaatteessa ja myös kysymyksessä olevassa tapauksessa oli edellytettävä, että yksilön suostumus hankittiin jo kuvan ottamiseen eikä vain sen mahdolliseen julkiseen levittämiseen.

3.4.2

Sananvapauden sisältö

Perusoikeutena taattua sananvapautta ei ole sidottu mihinkään tiettyyn viestinnän muotoon, vaan se turvataan riippumatta ilmaisemiseen tai julkistamiseen kulloinkin käytettävästä menetelmästä. Siten sananvapauden piiriin kuuluu myös valokuvaaminen. Perustuslain 12 § turvaa sananvapauden "kenenkään ennakolta estämättä". Säännös kieltää sekä perinteisen viestien ennakkotarkastuksen että muut ennakkollista estettä merkitsevät puuttumiset sananvapauteen, kuten esimerkiksi sananvapauden käytön luvanvaraistamisen (HE 309/1993, s. 57).

Oikeuskirjallisuudessa on todettu, että sananvapauden suojan asteeseen vaikuttaa se, rajoitako sananvapauden käyttäminen jotain toista perus- ja ihmisoikeutta (Tiilikka: m.t., s. 123). Kullakin perusoikeudella on olennainen sisältönsä, eräänlainen ydinalue, jonka piirissä se saa kollisiotilanteessa etusijan muihin perusoikeuksiin nähden (Tiilikka: m.t., s. 153). Sananvapauden ydinaluetta on valtiosääntöoikeudellisesti ajatellen yhteiskunnallissävytteinen (poliittisesti päämäärähakuinen) kansanvallan toteutumiseen tähtävä viestintä (Saraviita: Suomalainen perusoikeusjärjestelmä, 2005, s. 390–391).

3.4.4

Sairaanhoitopiirin johtajan päätöksen lainmukaisuuden arviointi

Kamerapuhelimien käyttö siis kiellettiin 1.4.2004 alkaen Satakunnan sairaanhoitopiirin sairaaloissa ja muissa toimintayksiköissä sairaanhoitopiirin johtajan päätöksellä nro 7/2004.

Arviointi perustuslain kannalta

Sairaanhoitopiirin johtajan päätöksen tarkoituksena on ollut suojata potilaiden yksityisyyttä. Jo

tieto siitä, että henkilö on terveydenhuollon toimintayksikössä potilaana, on salassa pidettävä. Kamerapuhelinta käyttämällä voidaan loukata yksityiselämän suojaa, jos henkilöä kuvataan esimerkiksi salaa tai ilman hänen suostumustaan. Potilas saattaa olla terveydentilansa vuoksi kykenemätön ymmärtämään omaa etuaan salliessaan kuvaamisen.

Kysymys on kahden perusoikeuden, sananvapauden ja yksityiselämän suojan välisestä ristiriitatilanteesta. Vastakkain ovat toisaalta kamerapuhelinta käyttävän oikeus sananvapauteen, toisaalta potilaan oikeus yksityisyyteen. Perusoikeuksien ristiriitatilanteessa punnitaan toisilleen vastakkaisten perusoikeuksien merkitystä. Kun henkilö käyttää terveydenhuollon toimintayksikössä kamerapuhelinta kuvaamiseen, kysymys ei ole sananvapauden ydinalueeseen kuuluvasta oikeuden käyttämisestä. Yksityisyyden suojan tarve terveyden- ja sairaanhoidossa sen sijaan on korostuneen suuri, ja kysymys on yksityisyyden suojan ydinalueesta.

Sananvapauteen kuuluvan kuvaamisen ja kielletyn kuvaamisen välisen rajan on vakiintuneesti katsottu ilmenevän rikoslain 24 luvun 6 §:n salakatselua koskevasta säännöksestä. Säännöstä sovelletaan myös rikoslain 24 luvun 3 §:ssä tarkoitettuihin, julkisrauhan piiriin kuuluviin huoneistoihin ja rakennuksiin ja rakennusten aidattuihin pihoihin. Näitä ovat virastot, liikehuoneistot, tuotantolaitokset, toimistot, kokoustilat ja muut vastaavat paikat. Lisäksi edellytetään, että kyseiset paikat ovat yleisöltä suljettuja. Yleisöltä suljetulla paikalla tarkoitetaan paikkaa, johon yleisöllä ei ole pääsyä. Kuvauksen kohteen suostumus poistaa pääsääntöisesti teon oikeudettomuuden.

Rikoslain 24 luvun 6 §:n tarkoituksena on suojata yksityisyyttä tilanteissa ja paikoissa, joissa oleskelua ihmiset pitävät yksityiselämänsä kuuluvana tai eri syistä arkaluonteisena. Esimerkiksi oleskelu sairaalassa tai muussa hoitolaitoksessa on käsitykseni mukaan säännöksessä tarkoitettun yksityisyyden suojan piirissä. Säännös määrittää ne olosuhteet, joissa kuvaaminen terveydenhuollon toimintayksikössä voi olla kiellettyä. Lisäksi arviointiin vaikuttavat potilaslaista johtuva velvollisuus järjestää potilaiden hoito niin, että heidän yksityisyyttään kunnioitetaan.

Tampereen käräjäoikeuden 2.2.2005 antama tuomio 05/623 (R 04/4007) koski salakatselusta terveyskeskuksen odotustilassa nostettua syytettä. Syytteessä oli kysymys odotustilassa olleen henkilön kuvaamisesta. Syyte hylättiin sillä perusteella, että teko ei täyttänyt salakatselun tunnusmerkistöä, koska terveyskeskuksen odotusaulaa ei voida pitää lain säännöksessä tarkoitettuna yleisöltä suljettuna tilana.

Perusoikeuksia ei saa rajoittaa lakia alemmanasteisilla säännöksillä. Terveydenhuollon toimintayksiköillä voi olla toimintaansa liittyviä järjestyssääntöjä tai muita ohjeita. Järjestyssäännöt ja ohjeet eivät saa olla perustuslain tai muun lainsäädännön vastaisia. Niitä annettaessa tulee ottaa huomioon myös hallintolain 6 §:ssä säädetty suhteellisuusperiaate.

Perusoikeutena turvatusta sananvapaudesta johtuu, että terveydenhuollon toimintayksiköissä ei voida yksityisyyden suojan turvaamiseksi kokonaan kieltää kamerapuhelimien käyttöä. Koska Satakunnan sairaanhoitopiirin johtajan päätöksellä kiellettiin kokonaan kamerapuhelinten käyttö sairaanhoitopiirin toimintayksiköissä, päätös oli ristiriidassa perustuslain 12 §:n kanssa.

Arviointi mielenterveyslain kannalta

Päätös oli ristiriidassa myös mielenterveyslain 22 j §:n kanssa. Päätös koski sairaanhoitopiirin kaikkia toimintayksiköitä, sekä somaattisia että psykiatrisia. Psykiatriseen toimintayksikköön tarkkailuun otetulla taikka tutkimukseen tai hoitoon määrättyllä potilaalla on kuitenkin mielenterveyslain 22 j §:n mukaan oikeus pitää yhteyttä toimintayksikön ulkopuolelle muun muassa

käyttämällä puhelinta. Jos potilas haluaa käyttää juuri kamerapuhelinta yhteydenpitoonsa, hänellä on tähän oikeus, jota myös perusoikeuksina turvatut itsemääräämisoikeus ja yhteydenpito-oikeus tukevat. Potilaan yhteydenpitoa toimintayksikön ulkopuolelle voidaan rajoittaa vain asianomaisessa lainkohdassa säädetyin edellytyksin.

Mielenterveyslain 21 j § ei kuitenkaan estä sairaanhoidon järjestäjää määräämästä puhelimen käytölle hoidon tarkoituksenmukaiseksi järjestämiseksi laitoskohtaisia rajoituksia, kuten matkapuhelimen käytön sallimista vain tietyissä tiloissa (HE 113/2001, s. 28). Tämä ei siis ole käsitykseni mukaan yhteydenpidon rajoittamista eikä perusoikeuden rajoittamista.

TEO:n ja lääninhallitusten sosiaali- ja terveysosastojen asiantuntijoista koostuva Mielenterveyspalvelujen ohjauksen ja valvonnan ryhmä (Miteva) on ottanut kantaa kamerapuhelimien käyttöön mielenterveyden hoitoyksiköissä. TEO:n ja lääninhallitusten sosiaali- ja terveysosastojen johdon yhteistyöryhmä on hyväksynyt kannanoton kokouksessaan 19.6.2008.

Miteva toteaa kannanotossaan, että kun otetaan huomioon sananvapaus ja yksityisyyden suoja sekä se, että potilaan yhteydenpito-oikeutta ei saa rajoittaa enempää kuin on välttämätöntä, eri tahojen perusoikeudet voidaan parhaiten sovittaa yhteen seuraavasti:

"Hoitopaikan järjestyssäännöllä määrätään, että kamerapuhelinta saa käyttää vain tietyssä tilassa, josta ei voi kuvata toisia potilaita tai muita henkilöitä. Kamerapuhelinta ei saa käyttää muualla osastolla, minkä turvaamiseksi kamerapuhelimet ovat henkilökunnan hallussa paitsi silloin, kun niitä käytetään sallitussa tilassa. Jos potilas ei tähän suostu tai ei psyykkisen tilansa vuoksi kykene ottamaan asiaan kantaa, voidaan laissa säädettyjen edellytysten täytyessä tehdä yksilökohtainen mielenterveyslain 22 j §:n mukainen kirjallinen päätös.

Näin menetellen turvataan muiden potilaiden yksityisyyden suoja, eikä kamerapuhelinta käytävän potilaan yhteydenpito-oikeuteen puututa enempää kuin on välttämätöntä.

Vapaaehtoisessa hoidossa matkapuhelimen voi ottaa potilaalta pois vain hänen suostumuksellaan. Potilaiden yksityisyyden ja henkilötietojen suojan turvaamiseksi on perusteltua, että terveydenhuollon toimintayksikkö voi järjestyssäännössään rajoittaa potilaiden ja heidän vieraidensa kamerapuhelimen käytön esimerkiksi järjestyssäännössä erikseen määriteltyihin tiloihin. Jos vapaaehtoiseen hoitoon hakeutunut potilas ei suostu noudattamaan järjestyssäännön kieltoa, tilanne on ratkaistava tapauskohtaisesti. Potilaalta voidaan edellyttää, että hän käyttäytyy hoidossa ollessaan toimintayksikössä noudatettavien järjestyssääntöjen mukaisesti."

Sairaanhoitopiirin selitys

Satakunnan sairaanhoitopiirin kuntayhtymä on selityksessään 28.10.2008 todennut, että TEO:n lausunnon (edellä kohta 3.2) sekä TEO:n ja Mitevan kannanoton jälkeen on ilmeistä, että sairaanhoitopiirissä on tarve tarkistaa päätöstä ja laatia ohjeet asiasta. Ohjeessa tullaan määrittelemään tilat, joissa valokuvaus yleensä on sallittua ja toisaalta rajataan kuvausoikeuden ulkopuolelle jäävät tilat.

TOIMENPITEET

Satakunnan sairaanhoitopiirin kuntayhtymän selitys huomioon ottaen asia ei anna minulle aihetta muihin toimenpiteisiin kuin että saatan edellä kohdassa 3.4.4 esittämäni käsityksen me-

nettelyn lainvastaisuudesta kuntayhtymän tietoon. Tässä tarkoituksessa lähetän sille jäsenen tältä päätöksestäni.