OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

Demokratia- ja julkisoikeusosasto
EU-oikeus ja tietosuojayksikkö
Erityisasiantuntija Amanda Mäkelä

Lausunto
11.11.2025

Oikeusministeriön lisäselvitys liittyen hallituksen esitykseen eduskunnalle laiksi terveydenhuoltolain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 118/2025 vp) sekä perustuslakivaliokunnan asiassa antamaan lausuntoon (PeVL 39/2025 vp)

Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

Yleistä

Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä lisäselvitystä otsikkoa koskevassa asiassa (HE 118/2025 vp ja PeVL 39/2025 vp). Lisäselvitystä pyydetään liittyen esityksessä ehdotettuun rekisterinpitoon ja sen yhteensopivuuteen EU:n tuomioistuimen yhteisrekisterinpitäjyyttä koskevan ratkaisukäytännön kanssa, huomioiden sosiaali- ja terveysministeriön asiassa antamat vastineet.

Oikeusministeriö on todennut sosiaali- ja terveysvaliokunnalle 20.10.2025 toimittamassaan asiantuntijalausunnossa, ettei sillä ole ollut lähtökohtaisesti huomautettavaa esityksessä ehdotettavaan rekisterinpitoon siltä osin, että hyvinvointialueita voidaan pitää tietosuoja-asetuksen tarkoittamina rekisterinpitäjinä, sikäli kun hyvinvointialueiden tehtäviin kuuluu esityksessä tarkoitettujen terveyskyselyiden järjestäminen ja hyvinvointialueet vaikuttaisivat tosiasiallisesti myös käsittelevän terveyskyselyyn liittyviä henkilötietoja. Oikeusministeriö on kuitenkin lausunnossaan nostanut esiin, että hallituksen esityksen perusteella myös Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (jäljempänä THL) ja Puolustusvoimat vaikuttaisivat osallistuvan henkilötietojen käsittelyn tarkoitusten ja keinojen

Postiosoite
Postadress
Oikeusministeriö
PL 25
FI-00023 Valtioneuvosto
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress
Meritullinkatu 10
00170 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon
0295 16001
Internat.
+358 295 16001

Faksi
Fax
09 160 67730
Internat.
+358 9 160 67730

S-posti, internet
E-post, internet
kirjaamo.om@gov.fi
www.oikeusministerio.fi
www.justitieministeriet.fi

määrittämiseen, ja kyse voisi tältä osin olla tietosuoja-asetuksen tarkoitetusta yhteisrekisterinpidosta.

Oikeusministeriö toteaa, ettei sosiaali- ja terveysministeriön vastineista käy ilmi sellaista selvitystä, josta voisi varmistua, ettei kyse voisi olla tosiasiallisesti tietosuoja-asetuksen tarkoittamasta yhteisrekisterinpidosta.

Oikeusministeriö lausuu sosiaali- ja terveysvaliokunnalle kunnioittavasti seuraavan:

Rekisterinpitäjään ja yhteisrekisterinpitäjään liittyvästä tulkinnasta

EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen (EU) 2016/679 (jäljempänä tietosuoja-asetus) 4 artiklan 7 kohdan mukaan rekisterinpitäjällä tarkoitetaan tahoa, joka yksin tai yhdessä toisten kanssa määrittelee henkilötietojen käsittelyn tarkoitukset ja keinot. Kyseinen kohta jättää kansallista liikkumavaraa säätää rekisterinpidosta tai yhteisrekisterinpidosta unionin tai jäsenvaltioiden lainsäädännössä. Oikeusministeriö toteaa, että rekisterinpitäjä on näin ollen sellainen taho, joka määrittelee henkilötietojen käsittelyyn liittyvistä keskeisistä tekijöistä ja määrittää käsittelyn tarkoituksen ja keinot (esimerkiksi miksi henkilötietoja käsitellään ja miten henkilötietoja käsitellään). Yhteisrekisterinpidosta säädetään tietosuoja-asetuksen 26 artiklassa. Kyseisen artiklan 1 kohdan mukaan, jos vähintään kaksi rekisterinpitäjää määrittää yhdessä käsittelyn tarkoitukset ja keinot, ne ovat yhteisrekisterinpitäjiä.

Oikeusministeriö toteaa, että rekisterinpitäjyyden tulee vastata tosiasiallista tilannetta ja viittaa tältä osin EU:n tuomioistuimen oikeuskäytännössä sekä Euroopan tietosuojaneuvoston suuntaviivoissa 07/2020 rekisterinpitäjän ja henkilötietojen käsittelijän käsitteistä yleisessä tietosuoja-asetuksessa (jäljempänä Suuntaviivat 7/2020) esiin tuotuihin kriteereihin. Rekisterinpitoa ja yhteisrekisterinpitoa tulee tulkita EU:n tietosuoja-asetuksen mukaisesti.

EU:n tuomioistuin on todennut, että tietosuoja-asetuksen 4 artiklan 7 kohdan laajan määritelmän tavoitteena on varmistaa rekisteröityjen tehokas ja kattava suojelu sekä korkeatasoinen henkilötietojen suoja (ks. asia C-604/22, 55 kohta; asia C-210/16, 28 kohta, asia C-40/17, 66 kohta, asia C-25/17, 68 kohta; asia C-319/20, 73 kohta). Tuomioistuimen mukaan kyseisessä kohdassa tarkoitettuna rekisterinpitäjänä voidaan pitää tahoa, joka vaikuttaa omia tarkoituksiaan varten henkilötietojen käsittelyyn ja osallistuu

tämän vuoksi kyseisen käsittelyn tarkoituksen ja keinojen määrittämiseen (ks. asia C-604/22, 57 kohta;). Yhteisrekisterinpidosta taasen on kyse, jos henkilötietojen käsittelyn tarkoitusten ja keinojen määrittämiseen osallistuu useampi kuin yksi taho (ks. asia C-683/21, 40 kohta). Kunkin yhteisrekisterinpitäjän on täytettävä itsenäisesti rekisterinpitäjän määritelmä (ks. asia C-604/22, 58 kohta). Tuomioistuin on vahvistanut, että rekisterinpitäjä on vastuussa paitsi mistä tahansa itse suorittamastaan henkilötietojen käsittelystä myös sen lukuun suoritetusta henkilötietojen käsittelystä (asia C-683/21, 36 kohta). Yhteisrekisterinpitäjien yhteisvastuu ei merkitse henkilötietojen käsittelyyn osallistuvien tahojen samanlaista vastuuta, vaan niiden vastuun taso on arvioitava ottaen huomioon kaikki kyseisessä tapauksessa merkitykselliset seikat (ks. asia C-604/22, 58 kohta; asia C-25/17, 66 kohta; asia C-210/16, 28, 43 ja 44 kohta; ks. myös Suuntaviivat 7/2020, 58 kohta). Tuomioistuin on myös vakiintuneesti korostanut, ettei rekisterinpitäjällä tarvitse olla tosiasiallisesti pääsyä käsiteltäviin tietoihin, jotta häntä voitaisiin pitää rekisterinpitäjänä (ks. asia C-604/22, 58 kohta; asia C-683/21, 35 kohta; asia C-25/17, 69 kohta; asia C-210/16, 38 kohta; ks. myös Suuntaviivat 7/2020, 56 kohta). Ratkaisevaa ei ole myöskään se, että jokin taho on muodollisesti nimetty rekisterinpitäjäksi (ks. asia C-683/21, 30 kohta).

Mahdollisen yhteisrekisterinpidon osalta on olennaista arvioida, onko kyse useamman kuin yhden tahon yhteisestä osallistumisesta tarkoitusten ja keinojen määrittämiseen. Yhteisenä osallistumisena voidaan EU:n tuomioistuimen ja EDPB:n ohjeistuksen valossa pitää ensinnäkin yhteisrekisterinpitäjien yhdessä tekemää päätöstä, mutta toisaalta myös sellaisia erillisiä, mutta yhteneväisiä päätöksiä, joilla on konkreettinen vaikutus henkilötietojen käsittelyn tarkoitusten ja keinojen määrittämiseen (ks. esim. asia C-683/21, 43 ja 44 kohta). Yhtenevien päätösten osalta on olennaista arvioida, olisiko käsittely mahdollista ilman molempien tahojen osallistumista, eli ovatko niiden suorittamat käsittelyt erottamattomasti sidoksissa toisiinsa (ks. asia C-40/17, 77, 78 ja 79 kohta ja Suuntaviivat 7/2020, 55 kohta).

Yhteisen osallistumisen osalta on merkityksellistä arvioida eri tahojen osallistumista käsittelyn tarkoituksiin ja keinoihin. Tarkoitusten osalta on tärkeä arvioida, käsittelevätkö tahot henkilötietoja samoja tai yhteisiä tarkoituksia varten tai jos ne pyrkivät tarkoituksiin, jotka liittyvät läheisesti toisiinsa tai täydentävät toisiaan (ks. Suuntaviivat 7/2020, 59 ja 60 kohta). Keinojen osalta tulee arvioida tosiasiallista vaikutusta käsittelyn keinojen määrittämiseen. Tältä osin on syytä todeta, ettei yhteisrekisterinpitäjyys edellytä, että kukin osallistuva taho määrittää kaikki keinot, vaan eri tahot voivat tuomioistuimen

oikeuskäytännön mukaisesti osallistua käsittelyn eri vaiheisiin ja vaihtelevassa määrin (ks. Suuntaviivat 7/2020, 63 kohta; ks. myös asia C-604/22, 58 kohta; asia C-25/17, 66 kohta; asia C-210/16, 28, 43 ja 44 kohta).

EDPB:n suuntaviivojen mukaan on mahdollista, että yksi asianomaisista tahoista tarjoaa käsittelykeinot ja asettaa ne muiden tahojen käyttöön henkilötietojen käsittelyä varten. Taho, joka päättää käyttää näitä keinoja, jotta henkilötietoja voidaan käsitellä tiettyä tarkoitusta varten, osallistuu myös käsittelykeinojen määrittämiseen. Tämä tilanne voi syntyä erityisesti silloin, kun on kyse alustoista, standardoiduista välineistä tai muusta infrastruktuurista, jonka avulla osapuolet voivat käsitellä samoja henkilötietoja ja jonka jokin osapuoli on asettanut tietyin ominaisuuksin muiden käytettäväksi, ja nämä muutkin voivat päättää se ominaisuuksista. Jo olemassa olevan teknisen järjestelmän käyttö ei myöskään sulje pois yhteisrekisterinpitäjyyttä, jos järjestelmää käyttävät tahot voivat päättää tässä yhteydessä suoritettavasta henkilötietojen käsittelystä. (Suuntaviivat 7/2020, 64 ja 65 kohta).

Unionin tuomioistuin on oikeuskäytännössään vahvistanut, mitä EDPB:n suuntaviivoissa edellä mainitusti todetaan ja katsonut muun muassa *Fashion ID -tuomiossaan*, jossa Fashion ID vaikutti tuomioistuimen mukaan ratkaisevasti sen verkkosivustolla käyneiden henkilötietojen keräämiseen ja siirtämiseen Facebook Irelandin hyväksi, koska se oli liittänyt verkkosivustolleen Facebookin Irelandin ”tykkää”-painikkeen tietoisena siitä, että sitä käytetään verkkosivustolla käyneiden henkilötietojen keräämisen ja siirtämisen välineenä, mitä ei olisi tapahtunut ilman kyseisen painikkeen asentamista. Näin ollen kyse oli siitä, että edellä mainitut tahot määrittelivät yhdessä henkilötietojen keräämiseen ja siirtämällä tapahtumaan välittämiseen liittyvien toimintojen taustalla olevat keinot (ks. asia C-40/17, 77, 78 ja 79 kohta).

Unionin tuomioistuin on myös *asiassa C-683/21* arvioinut yhteisrekisterinpitäjyyttä liittyen covid-19-pandemian hallitsemiseksi luotua mobiilisovellusta. Tuomioistuin katsoi asiassa, että tietosuoja-asetuksen 4 artiklan 7 kohdan tarkoittamana rekisterinpitäjänä voidaan pitää Liettuan terveysministeriön alainen kansanterveyslaitosta (jäljempänä NVSC), joka on antanut yrityksen tehtäväksi kehittää tietoteknisen mobiilisovelluksen ja joka on tässä yhteydessä osallistunut kyseisellä sovelluksella toteutetun henkilötietojen käsittelyn tarkoitusten ja keinojen määrittämiseen. Näin siitä huomatta, että NVSC ei ole itse suorittanut henkilötietojen käsittelytoimia, antanut nimenomaisesti lupaansa konkreettisten henkilötietojen käsittelytoimien toteuttamiseen tai kyseisen mobiilisovelluksen

yleisön saataville asettamiseen eikä hankkinut mainittua mobiilisovellusta. Tuomioistuin katsoi, että vastuun osalta merkitystä voi olla sillä, onko NVSC ennen yleisön saataville asettamista nimenomaisesti vastustanut sitä ja siitä johtuvaa henkilötietojen käsittelyä (ks. asia C-683/21, 38 kohta). Tapauksessa olennaisena pidettiin sitä, että NVSC oli pyytänyt luomaan mobiilisovelluksen, jolla pyrittiin toteuttamaan NVSC:n asettama tavoite eli hallinnoimaan covid-19-pandemiaa tietoteknisellä välineellä covid-19-virukselle altistuneiden henkilöiden tietojen tallentamiseksi ja seuraamiseksi (kyse oli Liettuan terveysministerin päätöksen nojalla NVSC:lle annetusta tehtävästä). NVSC:n tarkoituksena oli tätä varten, että kyseessä olevan mobiilisovelluksen käyttäjien henkilötietoja käsitellään. Tuomioistuin piti merkityksellisenä myös sitä, että kyseisen sovelluksen parametrejä, kuten esitetyt kysymykset ja niiden muotoilu, oli mukautettu NVSC:n tarpeisiin ja että NVSC:llä on ollut aktiivinen rooli niitä määritettäessä. Näin ollen se oli tosiasiallisesti osallistunut käsittelyn tarkoitusten ja keinojen määrittämiseen. Tuomioistuin totesi myös erikseen, ettei sillä seikalla, että NVSC ei ole itse käsitellyt henkilötietoja, voida sulkea pois sitä, etteikö NVSC:tä voitaisi luonnehtia yleisen tietosuoja-asetuksen 4 artiklan 7 alakohdassa tarkoitetuksi rekisterinpitäjäksi. (ks. asia C-683/21, 32, 33 ja 35 kohta).

Sähköiseen terveyskyselyyn liittyvä rekisterinpito/yhteisrekisterinpito

Arvioitaessa sähköiseen terveyskyselyyn liittyvää rekisteripitoa tai mahdollista yhteisrekisterinpitoa, on olennaista arvioida THL:n ja Puolustusvoimien tosiasiallisista toimintaa ja niiden osallistumista terveyskyselyyn liittyvän henkilötietojen käsittelyn tarkoituksien ja keinojen määrittämiseen. Kuten esityksestä sekä myös sosiaali- ja terveysministeriön vastineista ilmenee, terveyskyselyn tietosisällön ja terveystarkastuksen tarvetta koskevien päättelysääntöjen määrittely olisi ehdotusten mukaan THL:n lakisääteinen tehtävä. Terveyskyselyn tietosisällön määrittelisivät THL ja Puolustusvoimat yhdessä. Tietosisältö olisi rajoitettava ehdotusten mukaan vain välttämättömiin tietoihin, mikä kuuluisi ilmeisesti THL:n ja Puolustusvoimien tehtäviin. Ehdotusten mukaan THL:n tehtävänä olisi myös julkaista terveyskyselyn tietosisällöt ja päättelysäännöt. THL tai Puolustusvoimat eivät tosiasiallisesti kuitenkaan käsittelisi henkilötietoja eikä niillä olisi esityksen perusteella myöskään pääsyä henkilötietoihin.

Oikeusministeriöllä ei ole hallituksen ja sosiaali- ja terveysministeriön vastineen perusteella mahdollista arvioida tarkemmin, onko kyse tosiasiallisesti tietosuoja-asetuksen tarkoittamasta yhteisrekisterinpidosta vai ei. Edelleen oikeusministeriö korostaa, että tietosuoja-asetuksen tulkinta kuuluu toimivaltaisten valvontaviranomaisten sekä

tuomioistuimien tehtäviin ja toimivaltuuksiin. Huomioiden kuitenkin edellä viitattu EU:n tuomioistuimen oikeuskäytäntö sekä EDPB:n suuntaviivat, oikeusministeriölle jää asiassa vaikutelma, että nyt käsiteltävänä olevassa asiassa voisi olla kyse samantyyppisistä tilanteista kuin EU:n tuomioistuin on asiassa C-40/17 ja asiassa C-683/21 nostanut esiin ja tilanteista, joita myös EDPB on suuntaviivoissaan 7/2020 nostanut esiin.

Oikeusministeriön näkemyksen mukaan sähköisten terveyskyselyjen toteuttamisen osalta olisi olennaista arvioida sitä, voiko terveyskyselyn tietosisällön määrittäminen sekä kyseisen tietosisällön ja terveystarkastuksen tarvetta koskevien päättelysääntöjen määrittäminen tarkoittaa tosiasiallisesti henkilötietojen käsittelyn tarkoitusten ja keinojen määrittämistä yhdessä hyvinvointialueiden kanssa. Esityksen perusteella vaikuttaa siltä, että esityksessä mainittujen tahojen tarkoitukset liittyvät läheisesti toisiinsa tai täydentävät toisiaan, ja että ne osallistuvat tosiasiallisesti yhdessä myös keinojen määrittämiseen (vaikkakin eriasteisesti ja eri vaiheissa). Toisin kuin sosiaali- ja terveysministeriön vastineessa todetaan, THL:llä ja Puolustusvoimilla vaikuttaisi esityksen perusteella olevan tosiasiallista valtaa ensinnäkin määritellä henkilötietojen käsittelyn tarkoituksia sekä myös vaikuttaa käsittelyn rajoittamiseen, sikäli kun THL:n ja Puolustusvoimien tehtäväksi esitetään nimenomaan määritellä terveyskyselyn tietosisältö ja rajoittaa tämä tietosisältö välttämättömään (eli määritellä muun muassa *mitä* henkilötietoja terveyskyselyyn sisällytetään ja on välttämätöntä sisällyttää). Toisekseen THL:llä vaikuttaisi esityksen perusteella olevan myös tosiasiallinen mahdollisuus vaikuttaa merkittävällä tavalla keinoihin, kun sen lakisääteisenä tehtävänä olisi esityksen mukaan määritellä päättelysäännöt terveyskyselyn tietosisältöä ja terveystarkastusten tarvetta koskien (eli osallistua siihen, *miten* henkilötietoja käsiteltäisiin). Sillä seikalla, että THL ja Puolustusvoimat eivät käsittelisi sähköisen terveyskyselyyn liittyviä henkilötietoja eikä niillä olisi pääsyä kyseisiin henkilötietoihin, ei tarkoita, ettei kyse voisi olla rekisterinpidosta tai yhteisrekisterinpidosta.

Oikeusministeriö toteaa lopuksi, että mikäli katsottaisiin, että kyse olisi yhteisrekisterinpidosta, tämä ei tarkoita väistämättä sitä, että yhteisrekisterinpitäjillä olisi samanlaista vastuuta käsittelystä, vaan rekisterinpitäjät ovat vastuussa lähtökohtaisesti itse suorittamastaan henkilötietojen käsittelystä, siten kuin ne tosiasiallisesti vaikuttavat henkilötietojen käsittelyn tarkoitusten ja keinojen määrittämiseen (ks. myös edellä viitattu EU:n tuomioistuimen oikeuskäytäntö). Yhteisrekisterinpitäjien vastuualueista tulee säätää tietosuoja-asetuksen 26 artiklan edellyttämällä tavalla.