

Demokratia- ja julkisoikeusosasto

EU-oikeus ja tietosuoja

Erityisasiantuntija Silja Kantonen

Lausunto

20.10.2025

Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

Oikeusministeriön asiantuntijalausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi terveydenhuoltolain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi

Yleistä

Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä kirjallista asiantuntijalausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi terveydenhuoltolain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 118/2025 vp).

Esityksessä ehdotetaan terveystarkastuksien toteuttamista koskevia säännösmuutoksia sekä säännöksiä sähköisestä terveystarkastuksesta, jota käytettäisiin opiskeluterveydenhuollossa sekä laadittaessa ehdotusta arvioksi palveluskelpoisuudesta ennakkoterveystarkastuksessa. Esityksessä esitetään lisäksi muutoksia henkilötietojen käsittelystä Puolustusvoimissa annetun lain tiedonsaantioikeuksiin. Oikeusministeriö on lausunut asiassa esityksen valmistelun aikana henkilötietojen suojaa ja viranomaisien tiedonsaantioikeuksia koskevan sääntelyn osalta. Oikeusministeriö toteaa, että osa sen esityksen valmisteluvaiheessa esiin nostamista kommentteista on huomioitu asianmukaisesti hallituksen esityksessä. Aiemmin esille nostettujen henkilötietojen suojaa koskevien kysymysten lisäksi oikeusministeriö kiinnittää huomiota terveystarkastuksen sisältöä koskevaan ehdotukseen.

Terveystarkastuksen sisällöstä säätäminen

Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksessa ehdotetaan muutettavaksi terveydenhuoltolain 23 §:ää, jossa säädetään asetuksenantovaltuuksista. Pykälän 1 momenttiin lisättäisiin mm. säännös, jonka mukaan (valtioneuvoston) asetuksella annettaisiin tarkempia säännöksiä terveystarkastusten ajankohdasta ja sisällöstä.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että voimassa olevan terveydenhuoltolain säännökset lähinnä velvoittavat tai mahdollistavat hyvinvointialueita järjestämään terveystarkastuksia, kuitenkin sen tarkemmin sääntelemättä sitä, mitä seikkoja ja millä edellytyksillä terveystarkastuksissa tarkastetaan. Hieman tarkempaa kuvausta terveystarkastuksen sisällöstä sisältyisi 1. lakiehdotuksen ehdotetun 15 §:n (arvio lapsen oppimisesta, kehityksestä ja hyvinvoinnista varhaiskasvatuksessa tai esiopetuksessa) ja 15 a §:n (arvio oppilaan oppimisesta, kehityksestä ja hyvinvoinnista koulussa) sääntelyyn. Viimeksi mainitut vaikuttavat kuitenkin olevan tietynlaisia lisäosioita, jotka voitaisiin liittää tehtävään terveystarkastukseen, muun terveystarkastuksen sisältöä laissa sen tarkemmin selittämättä.

Oikeusministeriö toteaa, että terveystarkastusten sisällöstä säätäminen vaikuttaisi terveydenhuoltolaissa jäävän ehdotetun 23 §:n säännöksen perusteella valtioneuvoston asetuksen varaan. Lainsäädäntövallan delegoinnin näkökulmasta edellytyksiä terveystarkastuksista ”tarkemmin” säätämisellä ei vaikuttaisi olevan olemassa, kun laissa ei ole perussäännösluonteista sääntelyä sen osalta, mitä terveystarkastusten sisältöön voidaan konkreettisesti lukea ja mitä terveystarkastuksia tehtäessä tulee ottaa huomioon (eli mitä asetuksella faktisesti tarkennettaisiin). Terveystarkastusten sisällön ja edellytysten konkretiasta tarkemmin säätämistä lain tasolla muutoinkin kuin em. mainittujen 15 ja 15 a §:ien osalta voi sinänsä ajatella pidettävän merkityksellisenä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien näkökulmasta (perustuslain 80 §).

Huomionarvoista asiassa on myös se, että neuvolatoiminnasta, koulu- ja opiskeluterveydenhuollosta sekä lasten ja nuorten ehkäisevästä suun terveydenhuollosta annetussa valtioneuvoston asetuksessa (338/2011) säädetään jo tällä hetkellä terveydenhuoltolain 23 §:n nojalla terveystarkastusten sisällöistä ja esimerkiksi siitä, kuka voi suorittaa terveystarkastuksen.

Sähköinen terveystarkastus

Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksessa terveydenhuoltolakiin (1326/2010) esitettäisiin uutta 70 a §:ää, jossa säädettäisiin sähköisestä terveystarkastuksesta. Säännöksen ensimmäisessä momentissa säädettäisiin hyvinvointialueiden velvollisuudesta käyttää sähköistä terveystarkastusta järjestäessään terveystarkastuksia momentissa tarkoitetuille opiskelijoille sekä kaikille kutsunnaalaisille ja vapaaehtoisesti asepalvelukseen hakeutuville. Säännöksen toisen momentin mukaan sähköisellä terveystarkastuksella tarkoitettaisiin hyvinvointialueen järjestämisvastuulle kuuluvaa terveystarkastusta, joka toteutettaisiin ensisijaisesti sähköisessä muodossa opiskeluterveydenhuollossa tai tarvittaessa muussa perusterveydenhuollon palvelussa. Jos sähköistä terveystarkastusta ei ole mahdollista järjestää opiskelijasta, kutsunnaalaisesta tai vapaaehtoisesti asepalvelukseen hakeutuvasta johtuvasta syystä, on hyvinvointialueen tarjottava mahdollisuus käyttää paperista terveystarkastusta.

Esityksessä on arvioitu terveystarkastusta koskevia säännösluonnoksia EU:n yleisen tietosuojasetuksen (EU) 2016/679 (jäljempänä tietosuojasetus) 4 artiklan 1 kohdan 4 alakohdan mukaisen profiloinnin ja 22 artiklan mukaisen automatisoidun päätöksenteon ja sitä koskevan EU-tuomioistuimen ratkaisukäytännön sekä hallintolain automaattista päätöksentekoa koskevien säännösten kannalta. Esityksen vaikutusarvioinnin johtopäätöksenä esitetään, että terveystarkastukseen liittyvä automaattinen prosessi olisi ihmiskontrolloitua EU:n yleisen tietosuojasetuksen edellyttämällä tavalla ja kyse olisi ammattihenkilölle tarpeellisen pohjatiedon muodostumisesta. Vaikutusarvion mukaan kyse olisi yleisen tietosuojasetuksen 4 artiklassa tarkoitettua profiloinnista, jossa ei tapahtuisi setuksen 22 artiklan tarkoittamaa automaattista päätöksentekoa.

Oikeusministeriö totesi hallituksen esityksen luonnokseen antamassaan lausunnossa, että jatkovalmistelussa yleisen tietosuojasetuksen 22 artiklaa koskevaa arviota tulisi vielä tarkentaa huomioiden muun muassa apulaistietosuojavaltautetun ratkaisut 6482/186/2020 ja 3895/83/22, jotka koskevat terveydentilan ennakoivia arvioita. Asioissa apulaistietosuojavaltautettu katsoi, että automatisoituja yksittäispäätöksiä todennäköisesti muodostuisi niiden potilaiden kohdalla, joita ei poimittaisi tarkempaan tarkasteluun riskiarvion perusteella. Oikeusministeriö piti lausunnossaan apulaistietosuojavaltautetun ratkaisuja arvioissa keskeisinä, sillä niiden kohteena ovat käsittelytoimet liittyvät vastaavasti terveystietoihin perustuvaan profilointiin, jota hyödynnettäisiin terveydenhuollon palveluiden kohdentamisessa.

Vaikka terveystarkastukseen liittyvää yleisen tietosuojasetuksen 22 artiklaa koskevaa arviota on täydennetty jatkovalmistelussa, ei arvioissa kuitenkaan ole huomioitu edellä viitattuja apulaistietosuojavaltautetun ratkaisuja eikä asiaa ole myöskään käsitelty esityksen lausuntopalautetta koskevassa luvussa. Oikeusministeriö katsoo, että esitettävään profilointiin vaikuttaisi liittyvän siinä määrin apulaistietosuojavaltautetun ratkaisujen kohteena olevia käsittelytoimia vastaavia elementtejä, että sen arviointi edellä

mainittujen apulaistietosuojavaltautetun ratkaisujen valossa olisi keskeistä yleisen tietosuojasetuksen 22 artiklan tulkintaa koskeissa perusteluissa.

Asiassa 6482/186/2020 apulaistietosuojavaltautettu arvioi työkalua, jonka avulla terveydenhuollon ammattihenkilö pystyy erottamaan työkalussa käytettävien sääntöjen avulla pseudonymisoiduista potilastiedoista potilaita, joiden hoitoa tulisi täsmentää. Päätöksen mukaan tämä tapahtuu poimimalla työkalun tuottaman arvion perusteella hoidon täsmentämisen tarpeessa olevia potilaita terveydenhuollon ammattihenkilön toteuttamaan tarkempaan arvioon. Tällöin potilaat, jotka eivät työkalun tuottaman arvion perusteella ole hoidon täsmentämisen tarpeessa, jäävät poimimatta terveydenhuollon ammattihenkilön toteuttamaan tarkempaan arvioon. Näiden potilaiden kohdalla profiloinnin tulos jää apulaistietosuojavaltautetun käsityksen mukaan lopulliseksi, eikä ihminen enää arvioi uudelleen kyseessä olevaa työkalun tuottamaa arviota. Apulaistietosuojavaltautettu katsoi, että niiden potilaiden kohdalla, joita ei poimita terveydenhuollon ammattihenkilön tarkempaan arvioon siksi, että profiloinnin perusteella tälle ei ole tarvetta, on kysymys pelkästään automaattiseen henkilötietojen käsittelyyn perustuvasta päätöksestä.

Asiassa apulaistietosuojavaltautettu katsoi, ettei kyseessä olleella profiloinnilla olisi varsinaisia oikeusvaikutuksia rekisteröidyille, sillä keneltäkään ei evättäisi palveluita työkalun tuottaman arvion perusteella. Apulaistietosuojavaltautettu kuitenkin katsoi, että 22 artiklan mukaisten merkittävien vaikutusten syntymisen kannalta ei ole välttämätöntä, että potilaalta aktiivisesti evättäisiin pääsy hoidon piiriin. Ratkaisun mukaan riittävää on, että profilointi tosiasiallisesti vaikuttaa potilaan mahdollisuuksiin saada terveydenhuoltopalveluja.

Nyt arvioitavana olevaan esitykseen sisältyvän yleisen tietosuojasetuksen 22 artiklaa koskevan arvion mukaan terveystarkastukseen annettava vastaus ei muodostaisi suoraa oikeutta terveystarkastukseen pääsemiseen, vaan tarpeen tarkastukselle arvioi aina terveydenhuollon ammattihenkilö, joka tekee yksilötason päätöksen terveystarkastukseen kutumisesta. Arvion mukaan kyselyvastaus ei myöskään estäisi tarkastukseen pääsemistä, eikä mahdollisuus päästä tarpeen mukaiseen säännöksen tarkoittamaan terveystarkastukseen olisi näin ollen riippuvainen terveystarkastuksesta. Terveystarkastus ei myöskään vaikuttaisi siihen, että sekä terveystarkastuksesta että terveystarkastuksen tarpeesta riippumatta henkilöllä on aina tarvittaessa oikeus saada yksilöllinen hoidon tarpeen arviointi terveydenhuoltolain 51 §:n mukaisesti. Arvion mukaan tässä lääketieteellisessä arviossa hyödynnetään terveystarkastuksesta saatavaa pohjatietoa ja näin ollen terveystarkastus ja niiden käsittely muodostavat ammattihenkilölle tarpeellista ja välttämätöntä pohjatietoa. Tämän pohjatiedon avulla terveydenhuollon ammattihenkilö voisi luokitella yksilöitä kiireellisyysluokkiin, mikä mahdollistaa sen, että terveystarkastukset voidaan kohdentaa ensimmäisenä sille ryhmälle, joka niitä eniten tarvitsee.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että vastaavasti kuin apulaistietosuojavaltuutetun ratkaisussa käsitellyssä asiassa, hallituksen esityksen mukaan terveydenhuollon ammattihenkilö käyttäisi terveystarkastuksista koostettua tietoa työnsä tukena tehdessään arviointia hoidon tarpeesta. Vastaavasti kuin apulaistietosuojavaltuutetun ratkaisussa, terveystarkastukseen liittyvän henkilötietojen käsittelyn ei ole arvioitu johtavan terveydenhuollon palveluiden epäämiseen. Apulaistietosuojavaltuutetun ratkaisujen huomioimiseksi 22 artiklaa koskevan tulkinnan osalta olisi keskeistä arvioida sitä, voisiko terveystarkastusten kohdentamisen tarkoituksessa suoritettavalla henkilötietojen automatisoidulla käsittelyllä olla vastaavanlaisia vaikutuksia, kuin apulaistietosuojavaltuutetun ratkaisussa arvioidussa asiassa, jossa 22 artiklan mukaisia merkittäviä vaikutuksia katsottiin muodostuvan niiden potilaiden kohdalla, joita ei poimita terveydenhuollon ammattihenkilön tarkempaan arvioon. Arvioinnissa olisi huomioitava, että niin apulaistietosuojavaltuutettu, kuin Euroopan tietosuojaneuvosto¹ ovat katsoneet, että merkittävyyssynnyksen ylittymisen kannalta ratkaisevaa on se, *vaikuttaako* profilointi potilaan mahdollisuuksiin saada terveydenhuoltopalveluja.

Oikeusministeriö kiinnittää lisäksi edelleen yleisen tietosuojasetuksen 22 artiklaa koskevan tulkinnan osalta huomiota siihen, että oikeusjärjestelmän johdonmukaisuuden kannalta olisi huomioitava, että sosiaali- ja terveysministeriössä on ollut samaan aikaan valmisteltavana esitys terveydenhuoltolain muuttamiseksi ennakoivan terveydenhuollon mahdollistamiseksi (VN/4655/2024).

Sähköistä terveystarkastusta koskevan säännöksen kolmannen momentin mukaan Terveiden ja hyvinvoinnin laitos määritteli sähköisen terveystarkastuksen tietosisällön ja terveystarkastuksen tarvetta koskevat päättelysäännöt ja määrittelyssä sen olisi tehtävä yhteistyötä Puolustusvoimien kanssa. Säännöksen viidennen momentin mukaan rekisterinpitäjästä säädettäisiin sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen käsittelystä annetun lain (703/2023) 13 §:ssä, jonka mukaan asiakastietojen rekisterinpitäjiä ovat säännöksessä määritellyt palvelunantajat. Esityksen säännöskohtaisten perusteluiden mukaan siten kukin hyvinvointialue olisi rekisterinpitäjä järjestämisvastuulleen kuuluvan toiminnan osalta, eli terveystarkastukseen kirjattavat tiedot kuuluisivat järjestämisvastuullisen hyvinvointialueen rekisterinpitoon.

Perusteluissa edelleen todetaan, että vaikka Terveiden ja hyvinvoinnin laitos määrittelee terveystarkastuksen päättelysäännöt ja yhteistyössä Puolustusvoimien kanssa määrittelee terveystarkastuksen tietosisällön, ne eivät ole terveystarkastuksen rekisterinpitäjiä. Perusteluiden mukaan terveystarkastuksen tietosisältö tai päättelysäännöt eivät itsessään ole eivätkä sisällä henkilötietoja, eikä Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksella ole minkäänlaista pääsyä eikä mahdollisuutta päästä käsittelemään henkilötietoja.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että, vaikka terveystarkastukseen kirjattavien tietojen voitaisiin katsoa kuuluvan perusteluiden mukaisesti järjestämisvastuullisen hyvinvointialueen rekisterinpitoon,

¹ WP 29 Suuntaviivat automatisoiduista yksittäispäätöksistä, WP251rev.01, s.7.

vaikuttaisivat Terveiden ja hyvinvoinnin laitos sekä Puolustusvoimat osallistuvan henkilötietojen käsittelyn tarkoituksien ja keinojen määrittelyyn määritellessään terveystietojen päättelysääntöjä. Esi-tyksen säännöskohtaisissa perusteluissa esitetyn rekisterinpitovastuuta koskevan tulkinnan osalta oi-keusministeriö kiinnittää huomiota EU-tuomioistuimen asiassa C-604/22 antamaan ratkaisuun, jossa tuomioistuin katsoi henkilötietojen käsittelyyn liittyviä teknisiä sääntöjä määrittelevän tahon olevan yh-teisrekisterinpitäjä, vaikka sillä ei ollut suoraa pääsyä niiden mukaisesti käsiteltäviin henkilötietoihin. Huomioiden erityisesti sen, että esityksen mukaisissa käsittelytoimissa olisi kyse arkaluonteisiin tietoi-hin perustuvasta profiloinnista, oikeusministeriö pitää tärkeänä, ettei sääntelyyn jäisi epäselvyyttä hen-kilötietojen käsittelyyn liittyvien vastuiden osalta.