Lainsäädäntö ja hallinto/Yrityslainsäädäntö
Veli Sinda

Oikeusministeriö
tanja.jaatinen@om.fi

Lausunto

24.3.2017

OM 1/41/2016

EK:n lausunto yleisen tietosuoja-asetuksen vaikutuksesta tieteellisen tutkimuksen ja tilastoinnin kansalliseen sääntelyyn

Yleistä

Elinkeinoelämän keskusliitto EK kiittää mahdollisuudesta lausua otsikkoasiassa todeten seuraavaa.

Yleisen tietosuoja-asetuksen keskeinen tarkoitus on turvata luonnollisten henkilöiden oikeutta henkilötiedon suojaan Euroopan unionissa. Toisaalta yleinen tietosuoja-asetus on myös tärkeä osa laajempaa sisämarkkinakokonaisuutta, jonka tarkoitus on edistää digitalisaatiota, innovaatiota ja tiedon hyödyntämistä sisämarkkinoilla.

Tutkimuksen ja tilastoinnin kansallinen sääntely on merkittävässä roolissa näiden toisinaan keskenään kilpailevien intressien yhteensovittamisessa. Tietosuojan intressit on jo lähtökohtaisesti turvattu harmonisoidulla tietosuojan sääntelypohjalla. Sen sijaan Innovaationäkökohtien huomioiminen on jätetty asetuksessa tietyiltä osin jäsenvaltioiden liikkumavaran piiriin, jolloin myös kansalliset välttämättömät tarpeet voivat tulla paremmin huomioiduksi.

Vuoden 2015 annetussa Komission sisämarkkinastrategiassa massadatan käsittely tunnistetaan keskeiseksi EU:n kilpailukyvyn tekijäksi ja kasvun, innovaation ja digitalisaation katalyytiksi kaikilla taloudellisilla sektoreilla ja yhteiskunnassa yleisesti.

EK:n näkemyksen mukaan kansallisen lainsäätäjän tulee huomioida erilaiset tilastoinnin ja tutkimuksen innovaatiomahdollisuudet laajasti harkitessaan kansallisen liikkumavaran käyttöä, erityisesti mitä tulee artiklan 89.2 perusteella annettavaan kansalliseen sääntelyyn.

Näin ollen, EK kannattaa 6.3.2017 päivätyn lausuntopyynnön sääntelyehdotusta siltä osin kuin se ehdottaa tietosuoja-asetuksen artiklan 89.2 kansallista liikkumavaran hyödyntämistä artikloista 15, 16, 18, ja 21 poikkeamiseksi tilastoinnin ja tutkimuksen tarkoituksia varten.

Lainsäädäntö ja hallinto/Yrityslainsäädäntö
Veli Sinda

24.3.2017

Keskeiset viestit

- Kansallinen liikkumavara on hyödynnettävä siten, että vastuullisten tietojenkäsittelijöiden innovatiiviset tutkimuksen ja tilastoinnin tarkoitukset voidaan toteuttaa asetuksen estämättä.
- Artiklan 89.2 kansallisen liikkumavaran käytön tulee laajuudeltaan vastata vähintään sisämarkkinakäytäntöä.
- Tilastoinnin ja tieteellisen tutkimuksen kansalliset säännökset - mukaan lukien niihin liitettävät suojatoimet - tulee laatia siten, että ne eivät syrji käsittelyä oikeushenkilöllisyyden perusteella. Lainsäädännössä tulee huomioida, että tilastointia tai tutkimusta harjoittavan tahon kaupallinen toiminta itsessään ei ole asetuksen piiriin sovellettavan tilastoinnin tai tutkimuksen este.
- Tilastointia ja tutkimusta koskevan kansallisen pykälän tulee oikeuttaa käsittelijän tekemä itsenäinen tilastointi ja tutkimus.
- Tilastoinnin suojatoimet vaativat modernien toimintamallien, teknologian ja tietojenkäsittelyn kehityksen huomioimista.
- Tutkimuksen suojatoimien tulee huomioida massadatan käytön tarpeet laajasti.

EK:n ja elinkeinoelämän liittojen tilastoinnista

EK kerää vuosittain jäsenyrityksiltään henkilöstön palkkatietoja tilastointitarkoituksia varten. EK:n palkkatilasto perustuu henkilötason aineistoon, joka sisältää myös henkilötunnukset, jotta voidaan seurata ns. identtisten henkilöiden ansiokehitystä. Henkilötunnuksia tarvitaan myös eri tilastoaineistojen yhdistämisessä.

EK:n tuottamat palkkatilastot ovat tärkeä osa suomalaista työmarkkinatoimintaa. Palkkatilastoja käytetään ensisijaisesti EK:n jäsenliittojen toimialojen ansiokehityksen seurannassa sekä työehtosopimusneuvotteluihin liittyvässä kustannuslaskennassa. EK luovuttaa palkkatilastoaineistosta laskettuja tietoja palkansaajajärjestöille järjestöjen välisiin yhteistyösopimuksiin perustuen.

EK luovuttaa keräämänsä palkkatilastoaineiston myös Tilastokeskukselle, joka käyttää aineistoa sen julkaiseman virallisen palkkatilaston osana. Lisäksi EU:n tilastoviranomainen Eurostat hyödyntää EK:n aineistoa EU:n palkkarakennetilastossa.

Palkkatilastojen hyödyntäminen työehtosopimustoiminnassa edellyttää, että tilastot valmistuvat ajallaan eikä tuotantoprosessiin kohdistu häiriöitä tai keskeytyksiä ja aineisto säilyy eheänä. Samoin EK:n tilastointitehtävän kannalta on keskeistä, että tilastointi voidaan toteuttaa kustannustehokkaasti. EK:n näkemyksen mukaan ehdotetut poikkeukset omalta osaltaan edistävät näiden keskeisten tavoitteiden saavuttamista.

Tilastoinnin kansallinen sääntely

Järjestöille ja yrityksille tilastot ovat keskeinen tuotannon suunnittelun ja toiminnan seurannan väline ja tilastoinnin merkitys on näihin tarkoituksiin vain yleiskatsauksellista. Massadatan aikakaudella tietojen yhdistäminen ja käyttäminen tuotannon suunnitteluun ja toiminnan seurantaan korostuu ja tiedon käyttömahdollisuudet ovat moninaisia.

Oikeusministeriön tilastointia koskevassa muistiossa viitaan voimassaolevan henkilötietolain 15§ suojatoimiin perustana tulevalle lainsäädännölle. EK:n näkemyksen mukaan suojatoimiin liitetty toimialavaatimus (HetiL 15§ 1. mom. 2. kohta) ei sellaisenaan istu tiedon käsittelyyn nykyisellä tavalla. Tosiasiassa jokainen toimija joutuu käsittelemään tietoja pysyäkseen tietoisena toimintaympäristöstään, kuului tilaston tuottaminen rekisterinpitäjän tai käsittelijän varsinaiseen toimialaan tai ei. Toimialavaatimuksesta tulisi näin ollen EK:n näkemyksen mukaan luopua. Samoin sääntelyä tulee täsmentää siten, että pykälä oikeuttaa myös käsittelijän tekemän itsenäisen tilastoinnin.

Henkilötietoasetuksen soveltuessa 25.5.2018 eteenpäin, henkilötiedon määritelmällinen sisältö tulee olemaan merkittävästi laajempi, joten myös suurempi osa käsiteltävästä tiedosta edellyttää jatkossa tietosuojalainsäädännön huomioimista. Sääntelyn merkityksen kasvaessa, myös tästä näkökulmasta katsoen on tärkeätä, että toimijoiden oikeutus tilastoinnin laatimiseen on jatkossa toimialasta riippumatonta.

Henkilötietolain 15§ 1. mom 3. kohta edellyttää tilastorekisteriä käytettävän vain tilastolliseen tarkoitukseen ja määrittelee henkilötiedolle luovutuskiellon. EK:n näkemyksen mukaan, oikeusministeriön muistiossa esittämän vastaavan ehdotuksen toteutuessa, "tilastollinen tarkoitus" olisi perusteluissa esitettävä laajasti todeten, ettei tilastollista tarkoitusta ole ymmärrettävä välineellisesti, eli odotuksin että tilastorekisterin käsittelyn päätteeksi syntyy konkreettinen tilasto. Sen sijaan perusteluissa tulisi todeta, että tarkoitussidonnaisuuden tavoitteena on vain turvata, ettei tilastolliseksi tarkoitettua rekisteriä käytetä luonnollista henkilöä koskevissa toimenpiteissä tai päätöksissä. Samoin EK:n näkemyksen mukaan tilastolliseen tarkoitukseen liitetyistä luovutusrajoituksista tulee säännellä tavalla, joka ei kuitenkaan poissulje asetuksen sallimia luovutuksia.

Tilastomuistion pykäläehdotuksessa esitetty neljäs (4) suojatoimikohta, jossa ehdotetaan yleisen tietosuoja-asetuksen 30 artiklan mukaisen selosteen laatimista, tulee EK:n näkemyksen mukaan poistaa. Tietosuoja-asetuksen 30 artiklan mukaisen velvoitteen toistaminen suojatoimena ei tuo lisäarvoa tietosuojalle tilastoinnissa, sillä velvoite selosteen laatimiselle määritellään jo yleisessä tietosuoja-asetuksessa. Mikäli tilastomuistion ehdotuksen tarkoitus on vaatia kutakin tilastointitoimea varten oma selosteensa, tämä ei EK:n näkemyksen mukaan edistä suojatoi-

mena henkilötietojen suojaa, vaan on ennemmin omiaan tuottamaan lisää hallinnollista taakkaa tahoille, jotka käyttävät tilastointia tuotantonsa suunnitteluun ja toimintansa seurantaan. EK näin ollen ehdottaa luopumista tietosuoja-asetuksen 30 artiklan seloste-edellytyksestä suojatoimena.

Muistio ehdottaa tietosuoja-asetuksen 35 artiklan mukaisen vaikutustenarvioinnin laatimista tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 1 kohdassa ja 10 artiklassa tarkoitettuja henkilötietoja käsiteltäessä tilastollisia tarkoituksia varten. EK:n näkemyksen mukaan artiklan 35 mukaista vaikutusten arviointia tulee edellyttää vain asetuksen tarkoittaman laajamittaisen käsittelyn yhteydessä ja katsoo riittäväksi, että laajamittaisen käsittelyn vaikutustenarviointivelvoite on asetettu yleisen tietosuoja-asetuksen tasolla.

Tutkimuksen kansallinen sääntely

EK:n näkemyksen mukaan kansallisia tutkimuksen suojatoimia tulee esittää harkiten ja huomioiden kotimaisen tutkimuksen toimintaedellytykset kansainvälisessä vertailussa.

Tieteellinen tutkimus on tietosuoja-asetuksen näkökulmasta ymmärrettävä laajasti ja tavalla, joka kannustaa vastuullisia toimijoita, niin rekisterinpitäjä kuin käsittelijäkin, käsittelemään henkilötietoja innovaatiohakuisesti. Samoin sääntelyä tulee täsmentää siten, että pykälä oikeuttaa myös käsittelijän tekemän itsenäisen tutkimuksen.

EK katsoo, että tutkimusmuistion pykäläehdotuksessa esitetty tietosuoja-asetuksen 30 artiklan mukainen selostevelvoite ei tuo lisäarvoa tutkimuksella, sillä velvoite selosteen laatimiselle vahvistetaan jo yleisessä tietosuoja-asetuksessa. Mikäli muistion ehdotuksen tarkoitus on edellyttää kutakin tutkimusta varten omaa selostetta, tämä ei EK:n näkemyksen mukaan edistä tietosuojaa vaan on ennemmin omiaan tuottamaan lisää hallinnollista taakkaa tutkimustyölle. EK ehdottaa luopumista tietosuoja-asetuksen 30 artiklan tarkoittamasta selosteesta tutkimuksen suojatoimena.

Tutkimusta käsittelevän muistion pykäläehdotuksessa rajoitetaan tutkimustarkoitukseen tapahtuvaa henkilötiedon käsittelyä todeten, että "henkilötietoja käytetään ja luovutetaan henkilötietoja vain historiallista tai tieteellistä tutkimusta varten sekä muutoinkin toimitaan niin, että tiettyä henkilöä koskevat tiedot eivät paljastu ulkopuolisille. EK pitää tärkeänä, että tutkimukselle asetettavat käsittely- ja luovutusehdot määritellään selkeällä tavalla, joka ei kuitenkaan poissulje käsittelyä ja luovutusta tutkimusrekistereistä tietosuoja-asetuksen sallimissa rajoissa. Esimerkiksi tutkimuspykälän ei tule muotoilunsa puolesta estää tilastointia.

EK ei kannata lisäsuojavaatimuksien asettamista tietosuoja-asetuksen 9 ja 10 artiklojen tarkoittamien henkilötietojen käsittelylle tutkimuksen yhteydessä. EK:n näkemyksen mukaan artiklan 35 mukaista vaikutusten arviointia tulee edellyttää vain asetuksen tarkoittaman laajamittaisen käsittelyn yhteydessä ja katsoo riittäväksi, että vaikutustenarviointivelvoite on asetettu yleisen tietosuoja-asetuksen tasolla.

EK katsoo, että lainsäädännön tulee välttää tutkimusta ja kansainvälistä harmonisointia rajoittavaa sääntelyä. Samoin lisäsuojavaatimuksia harkittaessa on huomioitava kotimaisen tutkimuksen toimintaedellytysten vertailukelpoisuus kansainvälisellä tasolla.

EK:n näkemyksen mukaan massadatan käsittely on huomioitava kansallisessa lainsäädännössä erityisesti. EK kannustaa oikeusministeriön työryhmää pohtimaan tarvetta laajemmille poikkeuksille henkilötietoperäisen massadatan hyödyntämisen oikeustilan selkeyttämiseksi tutkimuksessa. EK kiinnittää tältä osin huomiota yleisen tietosuoja-asetuksen 23 artiklan mahdollisuuteen säätää jäsenvaltion lainsäädännössä rajoituksia 12–22 artiklassa ja 34 artiklassa sekä 5 artikloihin tietyillä edellytyksillä ja tiettyjen oikeushyvien takaamiseksi (art 23.1 kohdat a-j). Muun muassa Artiklan 23.1 kohdan (i) mukaan kansallisia rajoituksia voidaan yllä viitattuihin artikloihin säätää "rekisteröidyn suojelun tai muille kuuluvien oikeuksien ja vapauksien" takaamiseksi. Massadatan hyödyntäminen tässä tarkoituksessa tulee korostumaan tiedonhallinnon kehittyessä ja näin ollen myös siihen liittyvän lainsäädännön tulee olla mahdollistavaa.

Kunnioittavasti

Elinkeinoelämän keskusliitto EK
Lainsäädäntö ja hallinto

Hannu Rautiainen
johtaja