

Asia: VN/7791/2021

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi tilastokeskuksesta annetun lain ja tilastolain muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

1. Onko Tilastokeskukselle hallituksen esityksessä kirjattu uusi tehtävä selkeästi kuvattu?

Tampereen yliopiston näkee, että hallituksen esityksessä tehdään nyt lähinnä teknisluonteisia tarkennuksia tilastokeskuksesta annettuun lakiin ja tilastolakiin sekä tutkijapalvelun osalta kirjataan vakiintunut käytäntö lakitekstiin. Kuten hallituksen esityksessä selviää, valmistelussa oleva EU:n datahallintosäädös (Data Governance Act) voimaantullessaan vaikuttanee monin paikoin tilastokeskuksen tehtäviin ja siten johtanee tarpeeseen muuttaa mainittuja lakeja uudestaan lähitulevaisuudessa. Lakeihin kohdistuu muitakin jo tunnistettuja muutostarpeita, joten voidaan perustellusti kysyä, miksi tilastokeskuksesta annettua lakia ja tilastolakia ei avattu tässä yhteydessä laajempaan kokonaistarkasteluun.

2. Miten arvioitte valtioneuvoston etusijaa käyttölupahakemusten käsittelyssä suhteessa alaiseen hallinnon viranomaisiin?

Hallituksen esityksessä tulisi arvioida valtioneuvoston etusijamenettelyn vaikutukset käyttölupahakemusten käsittelyaikatauluihin. On ilmeistä, että esitetty menettely voi vaikuttaa jonotilanteeseen heikentävästi ja käyttölupapäätöksen hakijan näkökulmasta vaikeuttaa hakemuskäsittelyn aikataulun ennakoitavuutta. Tampereen yliopisto kehottaa jatkovalmistelussa harkitsemaan, olisiko mahdollista rajoittaa valtioneuvoston etusijamenettely koskemaan määrättyjä aihealueita koskevia käyttölupahakemuksia.

Tutkimushankkeet on usein sidottu määrämuotoisiin rahoituskausiin, eikä niiden etenemiselle saisi syntyä tarpeettomia riskejä eikä odottamattomia kuluja, joita ei ole kyetty rahoituksenhakuvaiheessa selkeästi ennakoimaan.

3. Ovatko hallituksen esityksen ehdotusten tietosuojaa koskevat pykälät riittävän täsmällisiä?

Ovat. Tampereen yliopisto kuitenkin toteaa, että tietosuojaa koskevat tarkennukset eivät kuitenkaan saa vaarantaa nykyistä käytäntöä, jossa käyttölupia on tarvittaessa ollut mahdollista yhdistää, kun käyttöluvan "hanke" on tulkittu tarkoittavan useita saman teeman alla tehtäviä yksittäisiä tutkimushankkeita. Mainittu käytäntö on oleellisen tärkeä, kun rekisteritutkimusta tehdään ja suunnitellaan tilastokeskuksen tutkijapalvelun 1.1.2022 voimaanastuvien hinnankorotusten jälkeisessä tilanteessa.

Lisäksi Tampereen yliopisto yhtyy mm. Bützowin selvityksessä (OKM:n julkaisu 42/2021) esitettyyn näkemykseen, että Suomessa omaksuttu tulkinta pseudonymisoidun tiedon henkilötietoluonteesta aiheuttaa tarpeettomia esteitä tieteellisen tutkimuksen toteuttamiselle. Rekisteritutkimuksen kannalta ongelmana on, onko pseudonymisoitu tieto edelleen henkilötietoa sellaiselle luovutuksensaajalle, jolla ei ole tosiasiallisia tai laillisia keinoja tunnistaa rekisteröityä lisätietoja käyttämällä tai muutoin yksilöimällä rekisteröityä tietoista. Muualla Euroopassa on yleisesti omaksuttu tulkinta, että edellisessä tapauksessa kyseessä on anonyymi tieto, mikä laskee esimerkiksi käsittely-ympäristöille asetettavia tietoturva-vaatimuksia (ja siten käyttökustannuksia).

Kansallinen liikkumavara EU-säännöissä tulisi Suomessa perustua siihen, että maassamme luottamus tieteeseen ja viranomaisiin on korkealla tasolla, tutkimukseen liittyviä merkittäviä ongelmia tai väärinkäytöksiä ei ole tapahtunut, ja laajat tietoa-aineistot tarjoavat huomattavasti laajemmat ja korkeatasoisemmat mahdollisuudet tietojen hyödyntämisen kuin useimmissa muissa EU-maissa. Esimerkiksi Ruotsissa on käytössä malli, jossa pseudonymisoituja aineistoja voidaan luovuttaa organisaatioille, joiden tehtävänä on tutkimuksen tai tilastojen tuottaminen, olisi perusteltu ja hyödyllinen myös Suomessa.

4. Onko aineiston tietosuojaoikeudellinen käsittelyperuste riittävästi kuvattu?

On.

5. Onko aineiston säilytystä koskeva tekstiosuus riittävän täsmällinen?

On. Tampereen yliopisto kuitenkin korostaa, että tieteelliseen tutkimukseen kuuluu oleellisesti julkaisuprosessiin ennakoimattomuus, mikä korostaa aikaperustaisen hinnoittelun ja uudelleen avaamisen kustannuksien ongelmallisuutta. Hyvin yleisesti julkaisemiseen kuuluu arviointiprosessi ja lisäanalyysit vertaisarvioijien kommenttien perusteella. Jo ennen tähän vaiheeseen pääsemistä sopivan julkaisufoorumin löytäminen voi kestää useita kuukausia, eli tuloksia voidaan joutua tarjoamaan usean lehteen, ja toimituksen päätökset tyypillisesti kestävät useita viikkoja yhdessäkin lehdessä. Hyvän tieteellisen käytännön mukaisesti tutkimusaineistoja tulee myös säilyttää tutkimuksen päättymisen jälkeen useamman vuoden ajan, jotta tuloksia voidaan tarvittaessa tarkistaa jälkikäteen mahdollisen virheen tai vilpin selvittämiseksi. Etäkäyttäjärjestelmään liittyy tältä osin myös kysymys siitä, onko tutkimusryhmillä lainkaan pääsyä omiin analyyseihinsä, mikäli rahoitusta etäkäytölle ei järjesty (niin kauan kuin rahoitus on hankekohtaista).

6. Onko tietojen käyttötarkoitus rajattu riittävän selkeästi?

On.

7. Ovatko raaka-aineiston ja valmisaineiston käyttörajaukset riittävän selkeitä?

Ovat.

8. Mahdollistaako hallituksen esitys tutkijalle luovutettavien tietojen antamisen suoraan Tilastokeskuksen tutkijapalvelulle, kun tutkijan on tarkoitus käsitellä tietoja tutkijapalvelun etäkäyttöympäristössä?

Kyllä.

9. Edistääkö hallituksen esitys tutkimuksessa hyödyllisen tiedon saamista tutkijoiden käytettäväksi?

Tutkijapalvelu on tutkijoiden yhteyspiste tilastokeskukseen, joten Tampereen yliopisto pitää tärkeänä, että sen asema tunnustetaan laissa.

Tutkimuksessa hyödyllisen tiedon saamista tutkijoiden käytettäväksi heikentää kuitenkin tutkijapalvelun rahoitusmalli, johon hallituksen esityksessä ei oteta kantaa. Tampereen yliopiston näkemyksen mukaan ongelman juurisyy on säätelykehikko, jonka puitteissa tilastokeskus (ja sen tutkijapalvelu) toimii: valtiovarainministeriön ohjauksessa tilastokeskuksen tulee tuottaa tutkijapalvelu omakustannushintaan. Akateemisen tutkimuksen näkökulmasta tämä johtaa tilanteisiin, jossa opetus- ja kulttuuriministeriöltä esimerkiksi Suomen Akatemian kautta saatu tutkimusrahoitus käytännössä siirretään tilastokeskuksen perimien maksujen kautta valtiovarainministeriölle. Lisäksi tilastokeskuksen 22.11.2021 järjestämässä keskustelutilaisuudessa kerrottiin, että tutkijapalvelun kustannusten nousu, joka nyt siirretään tutkijoiden maksettavaksi, johtuu opetus- ja kulttuuriministeriön ohjauksessa olevan, etäkäyttöjärjestelmän ylläpidosta vastaavan CSC – Tieteen tietotekniikka Oy:n tilastokeskukselta perimien kustannusten noususta.

Tampereen yliopisto toteaa, että mainittu kustannusten nousu vaarantaa oleellisesti Suomessa tehtävän akateemisen rekisteritutkimuksen, ja käytännössä estää rekisterien hyödyntämisen tutkijalähtöisessä rekisteritutkimuksessa ja opinnäytetöissä. Tutkimuskäytön haasteissa korkeita käyttökuluja ei mainita, vaikka tämä on tutkijoille selkeä ongelma hyvin useissa hankkeissa, erityisesti viime vuosina, kun tutkimusrahoitus on vähentynyt eli resurssiniukkuus kuristaa tutkimusta aiempaakin enemmän.

Sosiaali- ja terveystietojen toissijaisesta käytöstä annetun lain (toisiolaki, 552/2019) 50 §:ssä säädetään tietolupaviranomaisen palveluista perittävien maksujen määräytymisestä. Tampereen yliopisto näkee, että tilastokeskuksesta annettuun lakiin tulisi tehdä vastaava lisäys koskien tutkijapalvelun perimien maksujen säätämisestä erillisellä asetuksella. Tampereen yliopisto katsoo, että yliopistojen perustehtävien toteuttamisessa, erityisesti akateemisen tieteellisen tutkimuksen osalta, on kyse maksuperustelain 6 §:n 3 momentin mukaisesta sosiaalisesta tarkoituksesta, koulutustoiminnasta, yleisestä kulttuuritoiminnasta ja/tai niihin verrattavista syistä, mikä mahdollistaa suoritteesta perittävän maksun omakustannusarvoa alempana. Lisäksi Tampereen yliopisto kannattaa Spolanderin työryhmän (VM:n julkaisuja 2020:54) ehdotusta, että maksulliset aineistot ja niiden käyttö hinnoitellaan käyttäjille siten, että hinta kattaa niiden tarjoamisen rajakustannukset.

Toisiolaissa säädetään mahdollisuudesta käsitellä toisiolain alaisia tietoja myös muissa kuin sosiaali- ja terveysalan tietolupaviranomaisen Findatan tarjoamassa tietoturvalisessä käsittely-ympäristössä. Vallitsevan tulkinnan mukaisesti tilastokeskuksen aineistojen, tilastolain 19 §:ssä määriteltyjä tietoja lukuun ottamatta, käsittely tieteellistä tutkimusta varten on mahdollista ainoastaan tilastokeskuksen omassa tietoturvalisessä käsittely-ympäristössä. Tampereen yliopisto ehdottaa, että tilastolakiin tehdään toisiolakia vastaava lisäys koskien tietojen käsittelyn mahdollistamista muiden palveluntarjoajien tietoturvalisissä käsittely-ympäristöissä. Lisäys mahdollistaisi tilastokeskuksen ja Findatan käsittely-ympäristöjen yhdistämisen, sillä Suomen kokoisessa ympäristössä pärjättäneen yhdellä viranomaisen ylläpitämällä tietoturvalisellä käsittely-ympäristöllä.

Tästä näkökulmasta Tampereen yliopisto kannattaa myös tilastokeskuksen roolin laajentamista siten, että se voi koostaa tutkimuskäyttöön valmisaineistoja myös muista kuin tilastointitarkoitukseen vastaanotetuista aineistoista. Muutos on tärkeä, koska se mahdollistaisi Findatan ja tilastokeskuksen tutkijapalvelu- ja etäkäyttötoimintojen yhdistämisen tai vähintään yhtenäistämisen. Siitä, että tilastokeskuksella on nyt vain tilastointitarkoitukseen tarkoitettuja tietoa, seuraa esimerkiksi sairauspoissaolotietojen osalta, että tällä hetkellä tilastokeskukselta saa suoraan vain osan keskeisistä tiedoista (jos ne siis perustuvat tilastointitarkoitukseen) ja muilta osin laajempia tietoja joutuu hakemaan suoraan rekisterinpitäjältä tai Findatalta.

Tampereen yliopisto näkee, että tarkoituksenmukaisinta olisi tunnustaa tilastokeskuksen tutkijapalvelu ja Findata osaksi kansallista tutkimusinfrastruktuuria ja tehdä niiden käytöstä akateemiseen tutkimukseen tietyin edellytyksin maksutonta esimerkiksi CSC:n palvelujen tapaan.

Törmälä Marjut
Tampereen yliopisto