

Valtiovarainministeriö

Lausuntopyyntö; luonnos hallituksen esitykseksi Tilastokeskuksesta annetun lain ja tilastolain muuttamisesta (VN/7791/2021)

Yleistä

Valtiovarainministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa otsikkoa koskevassa asiassa. Esitysluonnoksessa ehdotetaan muutettavaksi Tilastokeskuksesta annettua lakia (48/1992) ja tilastolakia (280/2004). Tilastokeskuksen tehtäviä ehdotetaan täsmennettäväksi lisäämällä Tilastokeskuksesta annettuun lakiin oikeus tutkija- ja aineistopalvelun ylläpitämiseen sekä oikeus ottaa vastaan, käsitellä ja säilyttää aineistoja palvelua varten. Tutkija- ja aineistopalvelu on tarkoitettu tieteellisen tutkimuksen ja yhteiskuntaoloja koskevien tilastollisten selvitysten edistämiseen. Palvelun tarkoituksena on lisäksi kehittää ja parantaa Tilastokeskuksen tilastointitarkoitukseen keräämien aineistojen jakelua ja luovuttamista tutkimuskäyttöön. Tilastokeskuksen toimintaedellytysten vahvistamiseksi ja tiedonkeruun edellytysten parantamiseksi ehdotetaan muutettavaksi myös tilastolakia laajentamalla Tilastokeskuksen tiedonsaantioikeuksia eräisiin henkilötietoryhmiin ja lisäämällä hyvinvointialueet tiedonantovelvollisiksi. Uudistuksella mahdollistettaisiin yksikötason tutkimusaineistojen nykyistä selvästi ajantasaisempi luovuttaminen tutkimus- ja selvityskäyttöön.

Oikeusministeriö pitää esitysluonnoksen tavoitteita i) selkeyttää ja vahvistaa tutkijapalvelun asemaa, ii) mahdollistaa yksikötason tutkimusaineistojen nykyistä ajantasaisempaa luovuttamista tutkimus- ja selvityskäyttöön sekä iii) tavoitetta selventää Tilastokeskuksen ja muiden toimijoiden asemaa ja tietosuojaoikeudellisia rooleja EU:n uudistuneen tietosuojasääntelyn edellyttämällä tavalla kannatettavana. Ministeriö pitää myös asianmukaisena luonnokseen kirjattua lausumaa siitä, että esitys saatetaan perustuslakivaliokunnan käsiteltäväksi.

Oikeusministeriö lausuu esityksestä seuraavaa:

Henkilötietojen suoja

Oikeusministeriö toteaa, että esitysluonnos on valmisteltu henkilötietojen suojan osalta varsin huolellisesti. Ministeriö kiinnittää kuitenkin huomiota vielä kansallisen liikkumavaran käytön selostamiseen, käyttötarkoitussidonnaisuuteen, rekisterinpitoon, sääntelyn tarkkarajaisuuteen ja selkeyteen sekä erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen ja valtiosääntöisesti arkaluonteisina pidettävien tietojen käsittelystä säätämiseen.

Kansallinen liikkumavara ja käsittelyn oikeusperuste

Postiosoite	Käyntiosoite	Puhelin	Faksi	S-posti, internet
Postadress	Besöksadress	Telefon	Fax	E-post, internet
Oikeusministeriö	Eteläesplanadi 10	0295 16001	09 160 67730	oikeusministerio@om.fi
PL 25	00130 Helsinki	Internat.	Internat.	www.oikeusministerio.fi
FI-00023 Valtioneuvosto	Finland	+358 295 16001	+358 9 160 67730	www.justitieministeriet.fi
Finland				

Perustuslakivaliokunta on painottanut, että hallituksen esityksessä on erityisesti perusoikeuksien kannalta merkityksellisen sääntelyn kannalta syytä tehdä selkoa kansallisen liikkumavaran alasta (PeVL 1/2018 vp, s. 3, PeVL 26/2017 vp, s. 42, PeVL 2/2017 vp, s. 2, PeVL 44/2016 vp, s. 4). Esitysluonnoksessa on perustelujakson 2 lopussa (s. 34–35) tehty yleisellä tasolla tehty selkoa tietosuoja-asetuksen salliman kansallisen liikkumavaran käytöstä. Ehdotettava sääntely perustuisi pääsääntöisesti tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 3 kohdan liikkumavaraan (ehdotetut muutokset tilastolakiin perustuisivat 6 artiklan 1 kohdan c alakohtaan ja Tilastokeskuksesta annettuun lakiin ehdotetut muutokset puolestaan 6 artiklan 1 kohdan e alakohtaan).

Jatkovalmistelussa kansallisen liikkumavaran käyttöä olisi kuitenkin hyvä kuvata tarkemmin säännöskohtaisissa perusteluissa. Esitysluonnoksesta ei vaivatta käy ilmi, miltä osin esityksellä annettaisiin asetusta täsmäntävää sääntelyä mm. henkilötietojen käsittelyn yleisistä edellytyksistä ja lainmukaisuudesta, käyttötarkoituksista, säilytysajoista, tiedonsaanti- ja luovutus-oikeuksista tai muista käsittelytoimista ja -menettelyistä, joilla varmistettaisiin henkilötietojen lainmukainen ja asianmukainen käsittely. Esitysluonnoksesta tulisi käydä selkeästi ilmi henkilötietojen käsittelystä vastaava rekisterinpitäjä, käsittelyn oikeusperuste, miltä osin käytetään kansallista liikkumavaraa (esimerkiksi säädettäisiin asetusta täsmällisemmän tietojen säilyttämisestä) ja miksi ehdotettu sääntely olisi oikeasuhteista, yleisen edun mukaista ja välttämätöntä.

Ministeriö ei sinänsä ota kantaa siihen, miltä osin esitysluonnoksessa olisi välttämätöntä antaa asetusta täsmäntävää kansallista erityissääntelyä. Tältä osin arvioinnissa olisi kuitenkin hyvä kiinnittää huomiota tietosuoja-asetuksen ohella perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöön (ks. esim. PeVL 14/2018 vp ja PeVL 15/2018 vp). Jatkovalmistelussa voisi olla tarpeen arvioida muun muassa sitä, tulisiko esityksessä säätää tarkemmin siitä, minkälaisia tietoja Tilastokeskuksella olisi oikeus käsitellä tilasto- ja aineistopalvelua varten. Erityistä huomiota olisi syytä kiinnittää siihen, miltä osin Tilastokeskus käsitelisi tutkija- ja aineistopalvelua varten erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja ja/tai muita valtiosääntöisesti arkaluonteisina pidettäviä tietoja. Esitysluonnoksesta ei käy selkeästi ilmi, mihin 9 artiklan 2 kohdassa mainittuun käsittelyperusteeseen Tilastokeskuksen oikeus käsitellä erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja perustuisi. Esitysluonnosta tulee täydentää jatkovalmistelussa siten, että siinä tehdään selkoa tarpeesta säätää erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittelystä tiettyä käyttötarkoitusta varten ja että siitä käy yksiselitteisesti ilmi käsittelyn oikeusperuste. Oikeus käsitellä erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja voisi perustua tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 2 kohdan j alakohtaan (käsittely on tarpeen yleisen edun mukaisia arkistointitarkoituksia taikka tieteellisiä ja historiallisia tutkimustarkoituksia tai tilastointitarkoitukseen tietosuoja-asetuksen 89 artiklan 1 kohdan mukaisesti). Kyseinen alakohta edellyttää, että käsittelystä säädetään unionin tai jäsenvaltion lainsäädännössä ja että sääntely on oikeasuhteista tavoitteeseen nähden, siinä noudatetaan keskeisiltä osin oikeutta henkilötietojen suojaan ja että siinä säädetään asianmukaisista ja erityisistä toimenpiteistä rekisteröidyn perusoikeuksien ja etujen suojaamiseksi.

Käyttötarkoitussidonnaisuus

EU:n perusoikeuskirjan 8 artiklan 2 kohdan mukaan henkilötietojen käsittelyn on oltava asianmukaista ja sen on tapahduttava tiettyä tarkoitusta varten ja asianomaisen henkilön suostumuksella tai muun laissa säädetyn oikeuttavan perusteen nojalla. Käyttötarkoitussidonnaisuuden periaatteesta säädetään tarkemmin tietosuoja-asetuksen 5 artiklan 1 kohdan b alakohdassa, jonka mukaan henkilötiedot on kerättävä tiettyä, nimenomaista ja laillista tarkoitusta varten, eikä niitä saa käsitellä myöhemmin näiden tarkoitusten kanssa yhteensopimattomalla tavalla. Myöhempää käsittelyä yleisen edun mukaisia arkistointitarkoituksia taikka tieteellisiä tai historiallisia tutkimustarkoituksia tai tilastollisia tarkoituksia varten ei katsota 89 artiklan 1 kohdan mukaisesti yhteensopimattomaksi alkuperäisten tarkoitusten kanssa.

Tilastokeskuksesta annettuun lakiin ehdotetun uuden 2 a §:n 3 momentin toisen virkkeen mukaan Tilastokeskus voisi tilastolain 13 §:n nojalla keräämiensä tietojen lisäksi ottaa vastaan, koostaa ja säilyttää tutkija- ja aineistopalvelua varten myös sellaisia tietoja, joita ei kerätä tilastointitarkoitukseen. Säännöskohtaisten perusteluiden mukaan Tilastokeskus voisi ottaa vastaan, koostaa ja säilyttää tutkija- ja aineistopalvelua varten myös tietoja, joita ei hyödynnetä tilastoinnissa eikä käytetä tilastotuotannossa. Oikeusministeriö huomauttaa, että ehdotettu sääntely jättää

epäselväksi, mihin käyttötarkoituksiin Tilastokeskus voisi ottaa vastaan, koostaa ja säilyttää tietoja tutkija- ja aineistopalvelua varten. Ehdotettu sääntely tietojen keräämisestä tutkija- ja aineistopalvelua varten ei vaikuta riittävän täsmälliseltä sääntelyltä perusoikeuskirjassa ja tietosuojasetuksessa vahvistetun käyttötarkoitussidonnaisuuden periaatteen näkökulmasta, sillä se jättää avoimeksi, mihin käyttötarkoituksiin Tilastokeskus voisi käsitellä tietoja. Esitysluonnoksessa (s. 34) todetaan, että tutkija- ja aineistopalvelussa henkilötietojen käyttötarkoitus olisi rajattu siten, että sen on oltava tieteellinen tutkimus tai yhteiskunnallisia oloja kuvaavien tilastollisten selvitysten teko. Oikeusministeriö huomauttaa, että tällainen käyttötarkoitus koskeva raja ei käy kuitenkaan ilmi säännösehdoista, saati säännöskohtaisista perusteluista. Esitysluonnosta on tältä osin täydennettävä ja täsmennettävä jatkovalmistelussa.

Rekisterinpito

Esitysluonnoksen mukaan Tilastokeskus olisi rekisterinpitäjä, kun (i) henkilötietoja käsitellään tilastointitarkoitukseen, kun (ii) tilastointitarkoitukseen kerätyt henkilötietoja käsitellään tutkimustarkoitukseen tutkija- ja aineistopalvelua varten, ja kun (iii) henkilötietoja yhdistellään ja pseudonymisoidaan kyseisiin tarkoituksiin.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, ettei lakiehdotuksissa ehdoteta erillistä säännöstä Tilastokeskuksen roolista rekisterinpitäjänä. EU:n yleinen tietosuojasetus ei sinänsä edellytä rekisterinpitäjistä sääntämistä, mutta rekisterinpitäjistä sääntäminen on kuitenkin asetuksen nojalla mahdollista (tietosuojasetuksen 4 artiklan 7 kohdassa säädetyllä tavalla). Rekisterinpitäjistä sääntämistä voidaan pitää erityisen perusteltuna silloin, kun rekisterinpitäjä on viranomainen tai rekisterinpitäjistä voisi muutoin olla epäselvyyttä. Rekisteröidyn oikeuksien toteutumisen kannalta on tärkeää, ettei lainsäädäntö jätä epäselväksi sitä, mikä taho on vastuussa henkilötietojen käsittelyä koskevien vaatimusten noudattamisesta. Arvioitaessa tarvetta säätää rekisterinpitäjistä tulee ottaa huomioon myös perustuslain 2 §:n 3 momentti, jonka mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Lailla säätämiseen taas kohdistuu yleinen vaatimus lain täsmällisyydestä ja tarkkuudesta.

Oikeusministeriö toteaa, että esitysluonnosta tulee jatkovalmistelussa täydentää siten, että siitä kävisi yksiselitteisesti ilmi Tilastokeskuksen tietosuojasetuksen mukaiset roolit (erityisesti miltä osin Tilastokeskus olisi rekisterinpitäjä tai mahdollisesti yhteisrekisterinpitäjä, mutta myös miltä osin Tilastokeskus toimisi henkilötietojen käsitelijänä). Edelleen tulisi arvioida, olisiko selkeyden vuoksi tarpeen tehdä selkoa myös muiden tahojen tietosuojasetuksen mukaisista rooleista, jotta rekisterinpitäjistä ei jäisi miltään osin epäselvyyttä. Tältä osin erityistä huomiota tulisi kiinnittää myös siihen, olisiko Tilastokeskuksesta annettuun lakiin syytä sisällyttää omat säännökset rekisterinpidosta. Vaikka tietosuojasetus ei tätä suoraan edellytä, arvioinnissa on syytä kiinnittää huomiota rekisteröidyn näkökulman ohella siihen, että henkilötietoja käsittelevä viranomainen ja tilastointi- ja tutkimustarkoituksiin käsiteltävistä tiedoista vastaavat Tilastokeskuksen ohella myös muut toimijat.

Rekisterinpidon osalta ministeriö kiinnittää huomiota myös Tilastokeskuksesta annettuun lakiin ehdotettuun 2 a §:n 5 momenttiin, jonka mukaan Tilastokeskus päättäisi tutkija- ja aineistopalvelua varten saamiensa muiden rekisterinpitäjien tietojen säilyttämisestä ja pysyvästä säilyttämisestä päättäisi arkisto. Esitysluonnoksen säännöskohtaisissa perusteluissa on todettu, että Tilastokeskus ei olisi kyseisten tietojen rekisterinpitäjä. Yleisen tietosuojasetuksen 4 artiklan 7 kohdan mukaan rekisterinpitäjä on taho, joka yksin tai yhdessä toisten kanssa määrittelee henkilötietojen käsittelyn tarkoitukset ja keinot. Oikeusministeriölle jää tältä osin epäselväksi, voisiko tällaisessa tilanteessa olla kuitenkin kyse henkilötietojen käsittelyn keinojen määrittämisestä, jolloin Tilastokeskusta voitaisiin pitää tietosuojasetuksen tarkoittamana rekisterinpitäjänä. Jatkovalmistelussa Tilastokeskuksen roolia tietojen säilyttämisen osalta tulisi arvioida uudelleen.

Tietosuojasetuksen tarkoittamien määritelmien käyttö

Oikeusministeriö toteaa, että kansallisessa sääntelyssä tulisi välttää sellaisten käsitteiden käyttöä, jotka poikkeavat tietosuojasetuksen tarkoittamista määritelmistä. Tietosuojasetuksen voimaantulon myötä aikaisemmin käytetty arkaluonteisten henkilötietojen käsite on säännönmu-

kaisesti korvattu tietosuoja-asetuksen 9 artiklan erityisillä henkilötietoryhmillä. Perustuslakivaliokunta on todennut, että tietosuoja-asetuksen soveltamisen alkamisen johdosta kansallisessa lainsäädännössä tulee tietosuoja-asetuksen 9 artiklaan valitun erityisten henkilötietoryhmien käsitteen vuoksi välttää arkaluonteisten tietojen käsitteen käyttämistä sääntelyn selvyyden vuoksi (ks. myös PeVL 14/2018 vp, s. 9). Valiokunta on kuitenkin edelleen pitänyt perusteltuna kuvata valtiosääntöisesti tiettyjä henkilötietoryhmiä nimenomaan arkaluonteisiksi (PeVL 15/2018 vp). Ministeriö toteaa, että perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännöstä valtiosääntöisesti arkaluonteisten tietojen käsitteen käytöstä ei voida kuitenkaan johtaa sitä, että säädösehdotuksessa poikettaisiin tietosuoja-asetuksen tarkoittamista käsitteistä. Oikeusministeriö ehdottaa, että tilastolaissa voitaisiin esimerkiksi säännellä rekisterinpitäjän oikeudesta käsitellä tietosuoja-asetuksen 9 artiklassa tarkoitettujen tietojen lisäksi perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä omaksuttuja valtiosääntöoikeudellisesti arkaluonteisia tietoja. Tällaisia tietoja olisivat mm. sosiaalihuoltoon koskevat tiedot (ks. PeVL 14/2018 vp) ja luonnollisen henkilön yksityiskohtaiset tilitiedot (ks. PeVL 48/2018 vp).

Tiedonsaantioikeuksia ja -luovutuksia koskeva sääntely

Esitysluonnoksessa ehdotettu sääntely mahdollistaa Tilastokeskuksen laajan tietojenluovutuksen salassa pidettävistä tiedoista. Sinänsä tällaiset järjestelmät ovat mahdollisia ja olemassa olevassa sääntelyssä, kuten sosiaali- ja terveystietojen toissijaisesta käytöstä annetussa laissa (552/2019, jäljempänä toisiolaki), säädetään vastaavatyypisistä järjestelystä. Tilastolaki pitää nykyisellään sisällään myös mahdollisuuden luovuttaa tilastointitarkoitukseen annettuja salassa pidettäviä tietoja tieteellistä tutkimusta ja yhteiskuntaoloja koskevaa tilastollista selvitystä varten. Lisäksi julkisuuslain 28 §:ssä säädetään salassa pidettävien tietojen luovuttamisesta tietyin ehdoin tieteelliseen tutkimukseen tai viranomaisen suunnittelu- ja selvitystyötä varten yksittäistapauksessa viranomaisen myöntämällä luvalla.

Esitysluonnoksen perusteella erityisesti Tilastokeskuksesta annettuun lakiin ehdotetut muutokset, jotka liittyvät Tilastokeskuksen tutkija- ja aineistopalvelun tehtäviin, vaikuttavat mahdollistavan suhteellisen laajat oikeudet toisaalta saada tietoja eri tahoilta, joita ei ole sääntelyssä määritelty ja toisaalta oikeudet luovuttaa näitä eteenpäin. Oikeusministeriön käsityksen mukaan esitysluonnoksessa ei ole rajattu lainkaan ko. tietosisältöjä. Esitysluonnoksesta ei myöskään selkeästi käy ilmi, voisivatko Tilastokeskuksen saamat tai eteenpäin luovuttamat tutkija- ja aineistopalvelun tiedot sisältää salassa pidettäviä (henkilö- tai muita) tietoja tai arkaluonteisia henkilötietoja. Vertailun vuoksi tilastolaissa on säädetty verrattain yksityiskohtaisesti tilastotarkoituksiin kerättyjen tietojen luovuttamisesta ja Tilastokeskuksen oikeudesta kerätä tiettyjä tietoja tilastointitarkoituksiin. Kun Tilastokeskukselle annettaisiin luonnoksen mukaisessa ehdotuksessa uusi tehtävä tutkija- ja aineistopalvelun ylläpitämiseen, eivät tilastolaissa nyt säädetty tiedonsaantioikeudet tai tiedonluovutusta koskeva sääntely oikeusministeriön käsityksen mukaan koskisi tätä uutta tehtävää. Luonnoksen perusteella vaikuttaisi siltä, että tutkija- ja aineistopalvelun oikeudesta saada ja luovuttaa (salassa pidettäviä) tietoja ei säädetäisi muualla kuin luonnoksen 2 a §:ssä, jonka muotoilu on tiedonluovutussäännökseksi perustuslakivaliokunnan käytännön valossa huomattavan väljä. Jatkovalmistelussa tulisikin pyrkiä selventämään ehdotetun sääntelyn suhdetta tilastolain olemassa olevaan tiedonsaantioikeuksia ja tiedonluovutusta koskeviin pykäliin sekä julkisuuslain 28 §:ään. Lisäksi tulisi arvioida ehdotetun sääntelyn suhdetta perustuslakivaliokunnan vakiintuneeseen tiedonluovutuksia koskevaan käytäntöön, johon säätämisyjärjestysperusteluissa on jo viitattu. Esitysluonnoksessa tarkoitettujen tietojen sisältöjä olisi hyvä pyrkiä edes esimerkinomaisesti kuvaamaan tarkemmin esityksessä, jotta ehdotetun sääntelyn valtiosääntöinen arviointi olisi selkeämpää.

Esitysluonnoksessa on sinänsä tunnistettu hyvin sääntelyyn liittyviä valtiosääntöisiä reunaehtoja, joskin säätämisyjärjestysperustelut vaikuttavat kuitenkin osin puutteellisilta ja osin sisältävät viitauksia käytäntöön, jolla ei vaikuttaisi olevan relevanssia ehdotetun sääntelyn näkökulmasta. Säätämisyjärjestysperusteluissa ei ole käsitelty perustuslakivaliokunnan toisiolaista antaman lausunnon PeVL 1/2018 vp sisältöä ehdotetun sääntelyn näkökulmasta. Sen sijaan säätämisyjärjestysperusteluissa mainitaan perustuslakivaliokunnan käytäntö (PeVL 2/2017 vp ja PeVL 32/2008 vp) koskien henkilötietojen saattamista yleisesti saataville yleisessä tietoverkossa. Oikeusministeriön käsityksen mukaan ehdotuksessa ei olisi kuitenkaan kyse kyseisissä lausunnoissa tarkoi-

tetusta tilanteesta, koska nyt käsiteltävänä olevassa esitysluonnoksessa tietoja ehdotetaan luovutettavaksi tietoturvalisessä ympäristössä tieteellistä tutkimusta tai yhteiskuntaoloja koskevien tilastollisten selvitysten edistämistä varten.

Muilta osin säätämisyjärjestysperusteluissa on tehty asianmukaisesti selkoa esimerkiksi perustuslakivaliokunnan salassa pidettävien tietojen luovutusta koskevasta käytännöstä. Jaksosta puuttuu kuitenkin luonnoksessa ehdotetun sääntelyn kannalta olennainen analyysi siitä, miten mainittu tietojen luovutusta koskeva perustuslakivaliokunnan käytäntö on huomioitu esitysluonnoksessa. Säätämisyjärjestysperusteluissa todetaan, että ”Esityksellä ei siten ole merkittäviä rekisteröidyn yksityiselämän suojaa rajoittavia vaikutuksia. Rekisteriin talletettavilla uusilla henkilötietoryhmillä on kuitenkin rekisteröidyn yksityiselämän suojaa kaventavaa vaikutusta, vaikka ehdoteissa rekisterin tietosisältöä koskevilla säännöksissä pyritään tarkkarajaisuuteen. Tällä on merkitystä myös henkilötietojen luovuttamisen kannalta. Näiden henkilötietojen rekisteröinti ja muu käsittely sekä henkilötietojen luovuttamiskynnys rajataan kuitenkin siihen, mikä on välttämätöntä tietoja vastaanottavan rekisterinpitäjän tehtävän hoitamisen kannalta.” Säätämisyjärjestysperusteluiden perusteella ei kuitenkaan ole aivan selvää, missä tämä rajausta tehdään. Viitataan tältä osin tilastolain 13 §:n rajoituksiin, vai mistä seuraaviin rajoituksiin? Säätämisyjärjestysperusteluita olisi hyvä terävöittää myös siten, että niistä ilmenee selkeämmin, mihin ehdotettuihin muutoksiin kullakin perustelulla viitataan.

Eduskunnan ja valtioneuvoston tiedonsaantioikeuden osalta vaikuttaisi siltä, että esitysluonnoksessa perustellaan erityisesti valtioneuvoston etusijaa käyttöluvan saamiseen eduskunnan tiedonsaantioikeuksien parantamisella. Luonnoksessa ehdotettu sääntely vaikuttaa tähän kuitenkin vain välillisesti. Perusteluita olisi hyvä terävöittää tältä osin ja tuoda esiin mahdollisia käytännössä havaittuja ongelmia eduskunnan tiedonsaantioikeuden turvaamisessa, joita juuri tällä sääntelyllä olisi mahdollisuus ratkaista.

Tilastolakea koskevat eräät muutokset

Tilastolain 15 §:ää koskevilla säännöskohtaisissa perusteluissa on todettu, että pykälässä käytetty käsite *valtion viranomaiset* jätetään ennalleen, vaikka käsitettä ei ole määritelty. Pykälän muotoilu on tältä osin alun perin säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella. Perusteluissa todetaan, että käsitteen määrittely kuuluu yleishallinto-oikeuden alaan ja siten oikeusministeriön vastuulle. Oikeusministeriö toteaa, että eri laeissa (ml. hallinnon yleislaeissa) on erilaisia viranomaismääritelmiä kutakin lainsäädäntöä palveleviin tarkoituksiin. Näin ollen käsite on mahdollista määritellä eri tavoin eri laeissa. Samassa pykälässä Tilastokeskukselle lisättäisiin oikeus saada salassapitosäännösten estämättä tilastojen laatimisen kannalta välttämättömät yhteystiedot. Perusteluissa ei ole tehty selkoa säännöksen suhteesta turvakieltoa koskevaan sääntelyyn.

Sääntelyn täsmällisyys ja tarkkarajaisuus sekä selkeys

Esitysluonnoksen säännösehdoitukset ovat osin myös tulkinnanvaraisuudessaan vaikeaselkoisia ja säännösmuotoilusta tuntuisi puuttuvan selkeästi ilmaistuna sellaisia elementtejä, joita nostetaan keskeisimpinä esille säännöskohtaisissa perusteluissa.

Esimerkiksi Tilastokeskuksesta annettuun lakiin lisättäväksi ehdotetun 2 a §:n 2 momentissa säädettäisiin, että tutkija- ja aineistopalvelu on tarkoitettu erityisesti yliopistoissa, korkeakouluissa ja ammattikorkeakouluissa sekä tutkimuslaitoksissa ja ajatuspajoissa toimivien tutkijoiden tietoaineistotarpeisiin vastaamiseen ilman aiheetonta viivytystä, tietoturvalisessä käsittely-ympäristössä, ajantasaisella aineistolla ja mahdollisimman tasapuolisella tavalla. Momentin seuraavassa virkkeessä säädettäisiin, että valtioneuvoston tai sen ministeriön kiireelliseksi ilmoittama käyttöluvapahakemus on kuitenkin asetettava valtioneuvoston alaisen hallinnon viranomaisen käyttöluvapahakemuksen edelle ja toteutettava ilman aiheetonta viivytystä. Momentin säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan, että viranomaisille suunnatusta tutkija- ja aineistopalvelusta säädetään momentin toisessa virkkeessä. Momentin toisessa virkkeessä kuitenkin suoranaisesti säädetään ainoastaan siitä, että valtioneuvoston tai sen ministeriön kiireelliseksi ilmoittama käyttöluvapahakemus on asetettava valtioneuvoston alaisen hallinnon viranomaisien käyttöluvapahakemusten edelle ja toteutettava ilman aiheetonta viivytystä. Jatkovalmistelussa tulisi arvioida, olisiko

sääntelyä mahdollista selkeyttää siten, että säännöksiin muotoiltaisiin nimenomaisesti perusteluissa nyt esitetyt sääntelyn peruselementit.

Mainitun momentin osalta huomio kiinnittyy myös siihen, että säännöskohtaisissa perusteluissa ilmeisesti rajataan valtioneuvoston ja sen ministeriöiden käyttöluvahakemuksia koskemaan TEAS-hankkeita ja selvityksiä, joissa on usein ilmennyt ennakoimattomia tai odottamattomia tiedontarpeita. Ilmeisesti tarkoituksena on rajata hallinnonalan viranomaisten käyttöluvien edelle menevien käyttöluvien sisältöä, eikä valtioneuvoston ja ministeriöiden käyttöluvahakemuksia ylipäänsä, mutta tämä ei ole selvää perustelujen perusteella. Lisäksi perusteluissa mainitut rajaukset eivät ilmene lainkaan säädöstekstistä. Säädösperusteisesti ei myöskään ole asetettu minikäänlaisia edellytyksiä sille, millaisissa tilanteissa valtioneuvoston tai ministeriön käyttöluva voidaan ilmoittaa kiireelliseksi. Näin ollen käyttöluvaa myönnettäessä ei myöskään ole mahdollisuutta arvioida, onko ilmoitettu kiireellisyys perusteltu. Sääntely on tältä osin vielä hyvin epätasällista.

Sääntely on myös muilta osin epätasällista eikä erityisen tarkkarajaista, mikä sääntelykonteksti (salassa pidettävien henkilötietojen luovuttaminen) huomioon ottaen ei ole asianmukaista. Ehdotetussa 2 a §:ssä esimerkiksi todetaan, että tutkija- ja aineistopalvelu on tarkoitettu erityisesti yliopistoissa, korkeakouluissa ja ammattikorkeakouluissa sekä tutkimuslaitoksissa ja ajatuspaikoissa toimivien tutkijoiden tietoaineistotarpeisiin vastaamiseen ilman aiheetonta viivytystä, tietoturvaisessa käsittely-ympäristössä, ajantasaisella aineistolla ja mahdollisimman tasapuolisella tavalla. Käytetty muotoilu ”erityisesti” antaa ymmärtää, että tutkija- ja aineistopalvelu voi palvella myös muita kuin edellä mainittuja tutkijoita. Tämä käy selväksi momentin seuraavan virkkeen sisällöstä, jossa säädetään valtioneuvoston ja ministeriöiden etusijasta käyttöluvahakemuksissa. Näin ollen tutkija- ja aineistopalvelu vaikuttaa palvelevan ainakin tutkijoita ja viranomaisia, joita ei kuitenkaan ole tyhjentävästi määritelty sääntelyssä. Tämä tarkoittanee sitä, että säädösperusteisesti ei ole rajattu sitä joukkoa, joille palvelun kautta voidaan luovuttaa erilaisia tietoja. Ilmeisesti palvelun käyttämisestä rajaa ainoastaan se, että tietolupapyyntö perusteluiksi tulee toimittaa tutkimussuunnitelma tai vastaava kuvaus määriteltyjen kysymysten selvittämiseen. Tätä tutkimussuunnitelmaa tai kuvausta koskevaa edellytystä käyttöluvalle ei myöskään ole säädösperusteisesti kirjattu lakiin (vrt. toisilain 43 §).

Lisäksi luonnoksen 2 a §:n 4 momentissa vaikuttaisi olevan päällekkäistä sääntelyä, koska pykäläluonnoksen 3 momentissa olevan informatiivisen viitauksen mukaan Tilastokeskuksen tilastointitarkoituksiin kerättyjen tietojen luovuttamisesta säädetään tilastolain (280/2004) 13 §:ssä. Pykäläluonnoksen 4 momentissa säädettäisiin kuitenkin uudelleen Tilastokeskuksen oikeudesta luovuttaa tilastointitarkoitukseen kerättyjä tietoja tutkimuskäyttöön tieteellistä tutkimusta ja yhteiskuntaoloja koskevia tilastollisia selvityksiä varten. Ilmaisuu on myös tutkimuskäytön osalta epätarkka. Tarkoitetaanko momentissa nimenomaan pelkästään tutkimuskäyttöön luovuttamista, vai mahdollista muutakin käyttötarkoitusta? On epäselvää, luovutetaanko yhteiskuntaoloja koskevat tilastolliset selvitykset myös ainoastaan tutkimuskäyttöön, ja olisivatko tällöin myös viranomaisille tehtävät luovutukset aina tutkimuskäyttöön tehtäviä luovutuksia? Jos tätä on tarkoitettu, miten viranomaisten tutkimuskäyttöä esityksessä on tarkoitettu tulkittavaksi? Perusteluissa mainitaan erityisesti valtioneuvoston ja ministeriöiden tiedontarpeiden osalta VN-TEAS-selvitykset, joiden osalta jää kuitenkin epäselväksi, ajatellaanko niiden olevan valtioneuvoston tai ministeriöiden omaa tutkimustoimintaa? Usein VN-TEAS-selvityksiä tuottavat nimenomaan yliopistoihin affilioituneet tutkijat. Onko näissä tilanteissa tarkoitus, että käyttöluvaa hakee valtioneuvosto tai ministeriö kiireellisyyteen perustuen ja aineisto luovutetaan tämän jälkeen eteenpäin varsinaisille tutkijoille? Nämä kysymykset jäävät perustelujen perusteella epäselviksi. Lisäksi säännöskohtaisten perustelujen perusteella momentissa säädettäisiin Tilastokeskuksen oikeudesta luovuttaa salassa pidettäviä tietoja tutkimuskäyttöön. Mikäli säännöksen on tarkoitus toimia oikeusperustana salassa pidettävien tietojen luovutukseen siten kuin julkisuuslain 26 §:ssä edellytetään, ei siinä kuitenkaan säädetä nimenomaisesti salassapidon murtavasta vaikutuksesta. Säännösluonnoksen ja perustelujen perusteella jää epäselväksi, perustuisiko Tilastokeskuksen varsinainen oikeus luovuttaa salassa pidettävää tietoa mahdollisesti johonkin muuhun sääntelyyn eli esimerkiksi julkisuuslain 28 §:n mukaiseen yksittäiseen lupaan. Luonnoksessa olisi hyvä selvittää näiden sääntelyiden suhdetta ja muutoinkin käyttöluvan myöntämisen perusteita tai edellytyksiä tai sitä, säädetäänkö tästä muualla lainsäädännössä (vrt. tilastolain 13 §:n 4 momentti, joka koskee nimenomaisesti vain tilastointitarkoitukseen saatuja tietoja).

Vastaavasti myös ehdotettu 2 a §:n 2 momentin viimeinen virke vaikuttaa päällekkäiseltä ehdotetun 2 a §:n 3 momentin ensimmäisen virkkeen kanssa. Ehdotetun 2 a §:n 2 momentin viimeisen virkkeen mukaan Tilastokeskus päättäisi aina tilastointitarkoitukseen kerätyn aineiston luovutuksesta. Ehdotettu säännös vaikuttaa turhalla huomioiden, että seuraavaksi pykälän 3 momentin ensimmäisessä virkkeessä viitattaisiin tilastolain 13 §:ään, jossa säädetään Tilastokeskuksen tilastointitarkoituksiin kerättyjen tietojen luovuttamisesta.

Luonnoksen 2 b §:n 1 momentin viimeisessä virkkeessä todetaan, että Tilastokeskus yhdistää ja pseudonymisoi aineiston käyttöluvan mukaisesti käytettäväksi. Momentin ensimmäisessä virkkeessä mainitaan kuitenkin Tilastokeskuksen tehtäväksi anonymisointi tai pseudonymisointi. Virkkeiden välillä vaikuttaisi olevan epäsuhta, joka ei vaikuta perustellulta.

Esityksen suhde muuhun lainsäädäntöön

Suhde toisiolakiin

Esitysluonnoksessa tarkoitetulla sääntelyllä on keskeisiä yhtymäkohtia toisiolain sääntelyyn. Esityksen perusteluissa todetaankin, että luonnoksen pykälät heijastavat osin toisiolain vastaavaa sääntelyä. Luonnoksessa otetaan sinänsä asianmukaisesti huomioon perustuslakivaliokunnan toteamus tarpeesta arvioida toisiolain sääntelyn toimivuutta uudelleen (PeVL 25/2021 vp). Huomio kiinnittyy kuitenkin tässä laissa ehdotetun sääntelyn ja toisiolain sääntelyn tiettyihin eroihin. Näitä eroja vaikuttaisi olevan ainakin seuraavilta osin:

Tieteellisen tutkimuksen määritelmä

Hallituksen esitysluonnoksessa todetaan, että ”tieteellinen tutkimus ymmärretään esityksessä laajasti siten, että se tarkoittaa myös teknologian kehittämistä ja esittelyä, perustutkimusta, soveltavaa tutkimusta ja yksityisin varoin rahoitettua tutkimusta. Esimerkiksi viranomaisten tekemät selvitykset ja tutkimukset ovat soveltavaa tutkimusta. Sen sijaan esimerkiksi asiakasprofilointi ja markkinatutkimus eivät ole tieteellistä tutkimusta.”. Esitysluonnoksessa (s. 33 ja s. 44) viitataan myös tietosuojasetuksen johdanto-osan 159 kappaleeseen ja todetaan, että asetuksessa omaksuttu tieteellisen tutkimuksen määritelmä poikkeaa toisiolaissa omaksutusta tieteellisen tutkimuksen määritelmästä, jossa kehittämis- ja innovaatiotoimintaa ei ole pidetty tieteellisenä tutkimuksena. Toisaalta luonnoksessa (s. 55) todetaan, että ”käyttöluvanhakija voi myös samanaikaisesti harjoittaa esimerkiksi kehittämis- ja innovaatiotoimintaa ja tutkimusta. Kysymyksessä on tällöin erillinen tutkimustarkoitus sekä kehittämis- ja innovaatioprojekti. Koska henkilötietoja käytetään näissä tilanteissa eri käyttötarkoituksiin, niiden keskinäisiä tietoja ei saa yhdistää. Käyttöluvia myöntävänä viranomaisena Tilastokeskuksen tulee korostaa lupaehdoissa, ettei eri käyttötarkoituksiin luovutettuja tietoja saa yhdistää.”

Oikeusministeriö toteaa, että esitysluonnoksen perusteella tieteellisen tutkimuksen määritelmän laajuus vaikuttaa näin ollen vielä hieman epäselvältä. Tällä on merkitystä erityisesti siksi, että perustuslakivaliokunta kiinnitti toisiolain säätämisen yhteydessä erityistä huomiota kehittämis- ja innovaatiotoimintaan luovutettavien tietojen sääntelyyn (PeVL 1/2018 vp) erotuksena tieteelliseen toimintaan luovutettavien tietojen sääntelystä. Huomio kiinnittyy siihen, että esitysluonnoksen perusteluissa (ml. säätämisyjärjestysperustelut) ei ole analysoitu esityksessä omaksuttua tieteellisen tutkimuksen määritelmää suhteessa edellä mainitussa perustuslakivaliokunnan lausunnossa esitettyyn. Tämä analyysi olisi syytä tehdä ja sisällyttää hallituksen esityksen säätämisyjärjestysperusteluihin. Luonnoksen perusteluissa todetaan, että alkuperäisen tarkoituksensa mukaisesti tutkija- ja aineistopalvelu ei edelleenkään kohdistu kaupallisiin käyttötarkoituksiin. Edellä mainitun perustuslakivaliokunnan lausunnon valossa tätä lähtökohtaa voidaan pitää asianmukaisena, mutta rajaus ei vaikuttaisi ilmenevän säädösperusteisesti mistään luonnoksessa esitetystä sääntelystä. Näin ollen rajauksen tehokkuutta perustuslakivaliokunnan käytännön valossa voi epäillä.

Tietojen anonymisointia ja pseudonymisointia koskeva sääntely

Perustuslakivaliokunnan toisiolaista antamaan lausuntoon 1/2018 vp liittyen luovutettavien tietojen anonymisoinnista ja pseudonymisoinnista säädettäisiin Tilastokeskuksen tutkija- ja aineistopalvelun osalta huomattavan epätasaisesti. Perustuslakivaliokunta katsoi toisiolaista antamassaan lausunnossa, että erityisesti luovutettaessa kehittämis- ja innovointitoimintaan anonymisoituja tietoja alun perin arkaluonteisia henkilötietoja voidaan käsitellä tehokkaasti anonymisoituna ilman yksityiselämän tai henkilötietojen suojan vaarantumista. Olennaista on, että anonymisoinnin tehokkuus varmistetaan myös säädösperustaisesti. Oikeusministeriön käsityksen mukaan luonnoksessa ei ole säädösperustaisesti varmistettu anonymisoinnin tehokkuutta ja toisaalta luonnoksessa mahdollistetaan myös pseudonymisoitujen tietojen luovutus, jonka osalta erityisesti lienee tarve varmistaa menetelmän tehokkuus henkilötietojen suojaamisessa. Tältä osin luonnosta tulisi arvioida perustuslakivaliokunnan edellä mainitun lausunnon valossa.

Tietoturvallisen ympäristön käsite

Vastaavasti luonnoksessa ei pyritä toisiolain tapaan määrittelemään tietoturvallista ympäristöä, jossa tiedot luovutettaisiin tutkimus tai muuhun luonnoksessa tarkoitettuun käyttöön. Luonnoksen 2 a §:n 2 momenttia koskevissa säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan, että tietoturvalisella käsittely-ympäristöllä tarkoitetaan teknistä, organisatorista ja fyysistä tietojenkäsittelyn toimintaympäristöä, jossa tietoturvaluus varmistetaan asianmukaisin hallinnollisin ja teknisin toimin. Määritelmä ehdotetaan sen laaja-alaisuuden ja horisontaalisuuden vuoksi kuitenkin jätettäväksi perustelujen tasolle. Toisiolaissa tietoturvaliselle käyttöympäristölle on asetettu useita vaatimuksia säädösperustaisesti. Näiden suojoitoimenpiteiden edellyttäminen lainsäädännön tasolla ei voida katsoa olevan vähämerkityksellistä tietojen käsittelyn aiheuttamien tietosuojariskien ja sitä kautta yksityisyyden suojalle aiheutuvien riskien näkökulmasta. Näin ollen luonnoksen tällä sääntelyratkaisulla voidaan katsoa olevan myös valtiosääntöistä merkitystä.

Suhde EU:n datahallintosäädökseen

EU:n datahallintosäädöksestä on päästy sopuun EU:n lainsäädäntöneuvotteluissa, mutta lopullista säädöstekstiä ei ole vielä julkaistu. Luonnos päivitetään tältä osin (s. 16). Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että datahallintosäädöksen kompromissitekstin mukaan säädöksen soveltaminen alkaa 15 kuukauden kuluttua asetuksen voimaantulosta. Kun luonnoksen mukaisen sääntelyn on tarkoitettu tulevan voimaan 1.1.2023, tulee asetuksen mukainen sääntely sovellettavaksi melkein samaan aikaan luonnoksen sääntelyn kanssa. Näin ollen perusteltua olisi, että datahallintosäädöksen edellyttämät muutostarpeet huomioitaisiin jo tässä sääntelyssä.

Osastopäällikkö

Johanna Suurpää

Erityisasiantuntija

Amanda Mäkelä