

Valtiovarainministeriö
Tietopalveluyksikkö

Sosiaali- ja terveysministeriön lausunto hallituksen esitysluonnoksesta eduskunnalle laeiksi tilastokeskuksesta annetun lain ja tilastolain muuttamisesta

Tausta:

Esitysluonnoksessa ehdotetaan, että lakiin tilastokeskuksesta lisätään Tilastokeskuksen tehtäväksi tutkija- ja aineistopalvelu ja oikeus ottaa vastaan, käsitellä ja säilyttää aineistoja tutkijapalvelua varten. Tilastolakiin laajennetaan Tilastokeskuksen tiedonsaantioikeuksia eräisiin henkilötietoryhmiin ja lisätään hyvinvointialueet tiedonantovelvollisiksi. Lakiuudistuksella mahdollistetaan yksikötason tutkimusaineistojen nykyistä selvästi ajantasaisempi luovuttaminen tutkimus- ja selvityskäyttöön.

Lakiin Tilastokeskuksesta lisätään Tilastokeskuksen tehtäväksi tutkija- ja aineistopalvelu sekä oikeus ottaa vastaan, käsitellä ja säilyttää aineistoja tutkijapalvelua varten. Yhteiskunnassa on kasvanut tarve saada tietoa nopeammin päätöksentekijöiden ja tutkijoiden käyttöön, siksi tutkijapalvelun asemaa Tilastokeskuksessa tulee selkeyttää ja vahvistaa. Lisäksi helpotetaan Tilastokeskuksen tiedonsaantia eräisiin aineistoihin, siksi tilastolaissa laajennetaan Tilastokeskuksen tiedonsaantioikeuksia eräisiin henkilötietoryhmiin ja lisätään hyvinvointialueet tiedonantovelvollisiksi.

Esityksen tavoitteena on selkeyttää ja vahvistaa tutkijapalvelun asemaa Tilastokeskuksessa sekä mahdollistaa yksikötason tutkimusaineistojen nykyistä selvästi ajantasaisempi luovuttaminen tutkimus- ja selvityskäyttöön. Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2023.

Lausunto:

Sosiaali- ja terveysministeriön kiittää lausuntopyynnöstä. Sosiaali- ja terveysministeriön näkemyksen mukaan lakiin tilastokeskuksesta tehtävät muutokset ovat kannatettavia ja perusteltavia. Tilastokeskuksen tutkija- ja aineistopalvelun kehittäminen tutkimus- ja selvitystarpeita paremmin palvelevaksi edistää tiedolla johtamista ja tutkittuun tietoon perustuvaa päätöksentekoa.

Sosiaali- ja terveysministeriön näkemyksen mukaan esitysluonnoksen sisältö on kannatettava. Esityksessä on kuitenkin lainsäädäntöteknisiä kehitystarpeita, joita erittelemme ohessa.

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Sosiaali- ja terveysministeriö

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet

PL 33
00023 Valtioneuvosto

Meritullinkatu 8
Helsinki

0295 16001
+358 295 16001

02951 63415
+358 2951 63415

kirjaamo.stm@gov.fi
stm.fi

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

Sosiaali- ja terveysministeriön näkemyksen mukaan Tilastokeskuksen uudet tehtävät on sinällään sekä lausuntopyyntöissä että hallituksen esityksen ”pääasiallinen sisältö” -kohdassa selkeästi kuvattu, mutta itse pykäläehdotukset eivät ole yhtä selkeitä vaan vaativat jatkovalmistelua sekä juridisteknisesti, rakenteen että myös sisällön osalta.

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

Sosiaali- ja terveysministeriö ei yhdy esitettyyn näkemykseen, että kyse olisi perusteluissa todetulla tavalla vain ”vähäisestä muutoksesta tasapuolisen kohtelun vaatimukseen” tai että ”näin varmistetaan tutkija- ja aineistopalvelun palvelukyky ja vältetään sen kapasiteettiongelmat.”

Vaikka ehdotus vaikuttaa esitysluonnoksen pykäläkohtaisten perusteluiden mukaan sinällään asialliselta, riskinä on kuitenkin muiden käyttölupahakemusten käsittelyn hidastuminen, koska, kuten hallituksen esitysluonnoksen perusteluissa todetaan, ”käyttölupahakemusten jonotusaika tilastokeskuksessa on viime vuosina ollut jo peräti 10-12 kuukautta.” Sosiaali- ja terveysministeriön näkemyksen mukaan ehdotuksen vaikutuksia tulisi seurata ja ryhtyä tarvittaviin toimenpiteisiin, mikäli lakimuutoksen myötä käyttölupahakemusten käsittelyajat vielä enemmän kasvaisivat nykyisestä.

Sosiaali- ja terveysministeriön näkemyksen mukaan lisäksi ehdotuksen säätämisyjärjestysperustelut ovat kovin suppeat. Luonnoksen perusteella ei ole mahdollista arvioida, miten siinä on päädytty arvioon, että ”ehdotukset eduskunnan ja valtioneuvoston tiedonsaantioikeuksien vahvistamisesta eivät kuitenkaan loukkaa perustuslain 6 §:n takaamaa yhdenvertaisuutta, joka koskee ihmisiä.” Eikö eri viranomaisia tulisi kohdella yhdenvertaisesti? Eikö käyttölupaa hakijoiden joukossa ole luonnollisia henkilöitä, joita tutkijat edustavat?

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

Ehdotuksessa tilastokeskuksesta annetun lain muuttamisesta 2 a §:n mukaan ”*Tilastokeskus voi lisäksi ottaa vastaan, koostaa ja säilyttää tutkija- ja aineistopalvelua varten sellaisia tietoja, joita ei kerätä tilastointitarkoitukseen. Tutkija- ja aineistopalvelua varten vastaanotetut tiedot luovutetaan aineiston omistajan tai rekisterinpitäjän päätöksellä.*” Säännöksestä ei selviä käsittelyn oikeusperusta eli miten on mahdollista, että tutkija- ja aineistopalvelua varten käsitellään sellaisia tietoja, joita ei ole kerätty toista eli tässä tapauksessa tilastollista käyttötarkoitusta varten? Käsittelyn oikeusperusta pitäisi ministeriön näkemyksen mukaan paremminkin johtaa aiemmin samassa pykälässä säädetystä lakisääteisestä velvoitteesta. Samoin sitaatissa olevassa toisessa virkkeessä on virheellisesti puhuttu aineistojen omistajista. Henkilörekisterissä tai tilastossa olevia tietoja ei viranomaisen tai rekisterinpitäjän omista vaan niiden kerääminen tai toiminta perustuu lainsäädäntöön ja tietoihin voi myöntää tietolupia ja käyttölupia.

Tilastolain muuttamista koskevan lakiluonnoksen 12 §:n ilmeisen informatiivinen viittaus julkisuuslakiin tulisi tehdä siten kuin lainkirjoittajan oppaassa ja HELO-ohjeistuksessa on ohjeistettu. Sinällään sisällöllisesti pykään ehdotetut muutokset ovat kuitenkin asianmukaisia. Samaisen lakiehdotuksen 13 §:ään esitettävät muutokset ovat sinällään kannatettavia, mutta jatkovalmistelussa tulisi harkita uudelleen ilmaisuja ”alkuperäisessä tietosisällössä” ja ”muulle tiedonantajalle”. Esimerkiksi ilmaisut voisivat olla ”sellaisena kuin tietoaineistot on alun perin luovutettu” ja ”tai muulle rekisterinpitäjälle”.

Vaikka tilastolain muuttamista koskevan lakiluonnoksen 14 §:ään ei esitetä muuta kuin hyvinvointialueiden ja hyvinvointiyhtymien lisäämistä sääntelyn piiriin ja sääntely on sidottu välttämättömään ja koskee sanamuodon perusteella salassa pidettäviä tietoja, sääntely on edelleenkin tietosuojajuridisesti kovinkin avointa. Esimerkkejä mahdollistavasta, mutta tarkemmasta sääntelystä, löytyy monesta eri laeista.

On epäselvää, miksi esitettävän lain 18 §:ssä on viittaus yleisen tietosuoja-asetuksen 21 artiklaan. Yleislainsäädäntöön ja erityisesti tietosuoja-asetukseen viittaamista tulisi välttää tai tehdä informatiivinen viittaus siten, ettei tietosuoja-asetuksen käyttämää terminologiaa uudelleen kirjoiteta. Nyt ilmeisesti onkin kuitenkin siis tarkoitettu perustella kansallista sääntelyä kansallisen liikkumavaran puitteissa eli tässä erikseen siis esitettävää kielto-oikeutta tietosuoja-asetuksen perusteella. Tuo tarkoitus on kovin vaikeasti itse pykälästä luettavissa ja sitä ei ole asianmukaisesti johdettu ja perusteltu. Esitettävän lain 18 §:n viimeisen lauseen viittaus, että rekisteriin merkittyjen

henkilötietojen käsittelyyn sovelletaan muutoinkin henkilötietojen käsittelyä koskevia säännöksiä, on kovin avoin viittaus vaikka sinällään ymmärrettävä, koska siinä ei ole suoraan voitu enää viitata vain yhteen lakiin. Viittausta tulisi harkita jatkovalmistelussa.

4. Onko aineiston tietosuojaoikeudellinen käsittelyperuste riittävästi kuvattu?

Säätämisyjärjestysperusteluissa on lähinnä käyty vain läpi asiaa koskeva perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöä ja keskeistä Suomea sitoa sopimuksia ja tietosuojaa-asetusta, mutta kovin vähän itse esitettävään lainsäädäntöön soveltaen. Käsittelyn oikeusperusta tietosuojaa-asetuksesta johtuen on todettu vain tilastolain muuttamista koskevan lakiehdotuksen 18 §:ssä tietosuojaa-asetuksen 21 artiklaan vedoten.

Lakiehdotuksessa tilastokeskuslain 2 a §:n muuttamisesta ehdotetaan sinällään asianmukaisesti lisättäväksi oikeus tutkija- ja aineistopalvelun ylläpitämiseen, mutta käsittelyn oikeusperustaa ei pykäläkohtaisessa perustelussa ole todettu johtaen sitä tietosuojaa-asetuksesta.

Samaisiin pykäläehdotuksen 1 momentin toisen virkkeen mukaan sosiaali- ja terveystietojen luovuttamisesta tutkimus- ja tilastokäyttöön säädetään toisiolaissa. Luonnoksen mukaan kysymys olisi informatiivisesta viittauksesta, jonka tarkoituksena on selkeyttää rinnakkaisten etäkäyttöjärjestelmien välistä työnjakoa ja estää tutkija- ja aineistopalvelun kuormittuminen. Viittausta ei ole kuitenkaan tehnyt lainkirjoittajan tai HELO ohjeistuksen mukaan, mikäli se on tarkoitettu informatiiviseksi. Toisiolaissa ei säädetä vain sosiaali- ja terveystietojen luovuttamisesta tutkimus- ja tilastokäyttöön vaan huomattavasti laajemmasta tietoaineistosta ja myös muuhun kuin tutkimus- ja tilastokäyttöön. Informatiivinen viittaus tulee korjata siten, ettei se muuta toisiolain ja tilasto- ja tilastokeskuslain välistä suhdetta.

Samaisen pykäläehdotuksen 2 momentin ensimmäisen virkkeen mukaan tutkija- ja aineistopalvelu on tarkoitettu erityisesti, mutta ei ainoastaan, yliopistoissa, korkeakouluissa, ammattikorkeakouluissa, tutkimuslaitoksissa ja ajatuspajoissa toimivien tutkijoiden tietoaineistotarpeisiin vastaamiseen ajantasaisella aineistolla, ilman aiheetonta viivytystä, tietoturvalisessä käsittely-ympäristössä ja mahdollisimman tasapuolisella tavalla. Sosiaali- ja terveysministeriön näkemyksen mukaan käyttötarkoitusta ja kohdejoukkoa ei ole tarpeen lainsäädännössä rajata, ellei sille ole perusteluita ja ellei rajaus ole aukoton. Käyttötarkoituksen ja kohdejoukon rajaamisella on kuitenkin tietosuojajuridista merkitystä. Se tulisi olla tehty tarkkarajaisesti ja tarkkasanaisesti.

Ehdotettavan lain 2 a §:n 4 momentin mukaan ehdotetaan TK-laissa säädettäväksi tilastokeskuksen oikeudesta luovuttaa salassa pidettäviä tietoja tutkimuskäyttöön. Ehdotettu säännös koskee vain tilastokeskusta eikä muita tilastoviranomaisia. Pykäläkohtaisissa perusteluissa esitettävän sääntelyn käsittelyn oikeusperustaa ei ole miltään osin avattu. Ehdotettavan lain 2 a §:n 5 momentin mukaiset perustelut ovat sen sijaan asianmukaisesti tietosuojaa-asetuksesta johtaen perusteltu.

Ehdotettavan lain 2 b §:n 1 momentin perusteluiden mukaan pykälä myötäilee eräiltä osin toisiolain 14 §:ää. Terminologian osalta tämä pitääkin paikkaansa vaikka itse sisällön osalta valittu toisen lainsäädännön säännöksen kopioiminen toiseen yhteyteen ei yleensä ole suotavaa. Käsittelyn oikeusperustaa ei pykälässä ole asianmukaisesti johdettu tietosuojaa-asetuksesta tai tietosuojalajaista. Sosiaali- ja terveysministeriö suosittelee, että jatkovalmistelussa otettaisiin paremmin huomioon toisiolain vastaavan sääntelyn perustelut ja lainsäädännön soveltamisesta saadut kokemukset kuulemalla sosiaali- ja terveysministeriötä erikseen.

Lain 12 ja 13 §:iin esitettävät muutokset on asianmukaisesti perusteltu. 13 §:n oikeusperustan johtaminen tietosuojaa-asetuksesta tulisi kuitenkin perusteluissa mielellään avata. Esitettävän muutoslain 15 § ei ole asianmukaisesti johdettu tietosuojaa-asetuksesta itse pykälässä, eikä pykäläkohtaisessa perustelussa.

5. Onko aineiston säilytystä koskeva tekstiosuus riittävän täsmällinen?

Aineistojen säilytystä koskeva sääntely ei ole vakiintuneen tavan mukaisesti täsmällisesti ja kattavasti lain tasolla säännelty. Säilyttämisaikasta tulee säätää lain tasolla, eikä vain todeta, että "Tilastokeskus päättää tutkija- ja aineistopalvelua varten saamiensa muiden rekisterinpitäjien tietojen säilyttämisestä." Eikö itse asiassa tulisi pidättäytyä tällaisesta sääntelystä, koska tietojen luovuttamisen yhteydessä tiedot siirtyvät esimerkiksi tutkijalle, joka on ko. luovutettujen tietojen osalta rekisterinpitäjä, eikä Tilastokeskus?

5. Onko tietojen käyttötarkoitus rajattu riittävän selkeästi?

Tutkija- ja aineistopalvelun käyttötarkoitusta ja tietoaineistojen sisältöä ei ole riittävän tarkkarajaisesti ja tarkkasanaisesti säädelty. Toisaalta esitysluonnoksessa on ollut järkevä ratkaisu jättää määrittelemättä tieteellinen tutkimus.

Sekä esitettävän muutoslain 14 että 15 §:t vaikka ne onkin sidottu välttämättömään, ovat ne edelleenkin kovin avointa sääntelyä. Tarkkarajaisempi sääntely pitäisi kuitenkin olla mahdollista.

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

Valmisaineistosta on sinällään tarkoituksenmukaisella tavalla asianmukaisesti säädelty. Sosiaali- ja terveysministeriö ehdottaa, että Tilastokeskuksella olisi oikeus tietoaineistokuvausten lisäksi myös mahdollista tallentaa tietoaineistot. Aineistokuvausten ja tallennettujen aineistojen perusteella voitaisiin muodostaa valmisaineistoja. Raaka-aineistosta ei ole selvää sääntelyä itse pykälissä. Muiden rekisterinpitäjien päätöksellä tutkimuskäyttöä varten valmisaineistojen luovuttamisesta voi toisilain perusteella päättää myös Findata.

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

Tuo lienee esitettävän sääntelyn tarkoitus, mutta itse pykäläehdotuksista tuo tavoite on vielä epäselvästi todettu.

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

Omalta osaltaan se edistää. Esitettävän sääntelyn samankaltaisuus toisilain kanssa omalta osaltaan selkeyttää sääntelyn ymmärrettävyyttä, mutta osaltaan myös päällekkäisenä sääntelynä se aiheuttaa tarpeettomia soveltamisvaikeuksia.

Kansliapäällikkö

Kirsi Varhila

Hallitusneuvos

Nimenselvennys

Liitteet

Jakelu VM KO Tietopalveluyksikkö, Minna Sneck

Tiedoksi