

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?

Tilastokeskuksen näkemyksen mukaan tilastokeskuksesta annettuun lakiin ehdotetussa 2 a §:n 1 momentissa Tilastokeskuksen uusi rooli on kuvattu selkeästi. Myös 3 momentissa Tilastokeskuksen rooli suhteessa tutkijapalveluun aineistoja toimittaviin rekisterinpitäjiin on hyvin määritelty.

Sen sijaan tilastokeskus pitää edellä mainitun pykäläehdotuksen 2 momenttia ongelmallisena sekä tutkijoiden tasavertaisen kohtelun että tilastoviranomaisen ammatillisen itsenäisyyden kannalta. Tilastoviranomaisella tulee olla aina mahdollisuus arvioida, voidaanko joku tietoaaineisto luovuttaa vaarantamatta tilastosalaisuutta. Tämän takia Tilastokeskus näkee ongelmallisena hallituksen esityksessä olevat maininnat siitä, ettei tilastojen julkaisemattomuus ole peruste aineistojen toimittamisen aikataulutukseen. On myös muistettava, että tiedot kerätään pääosin tiedonantovelvollisuuden perustella tilastointia varten, mikä on niiden ensisijainen käyttötarkoitus. Henkilötietoja luovutettaessa on tilastolain lisäksi huomioitava tietosuojalainsäädännöstä tulevat vaatimukset, erityisesti henkilötietojen käsittelyn minimointivaatimus.

Tilastokeskus korostaa erityisesti, että hallituksen esityksessä tulee selkeyttää, missä kohden viitataan Tilastotuotantoon tilastoviranomaisten keräämistä aineistoista, missä kohden viitataan muiden rekisterinpitäjien aineistoihin ja missä sopimusperusteisesti (yksityiseltä sektorilta) saaduista aineistoista.

Hallituksen esityksessä tulee samaten selkeyttää, milloin puhutaan tutkija- ja aineistopalvelusta ja milloin tietoturvallisesta etäkäyttöympäristöstä. HE:n 2 b § 3 mom. ja 2 b § 4 mom. ovat osin ristiriidassa keskenään. Ristiriita johtuu siitä, että ei ole selkeää, milloin tutkija- ja aineistopalvelulla viitataan etäkäyttöympäristön tutkijoihin ja milloin Tilastokeskukseen.

HE:n 2 b §:n 1 momentissa Tilastokeskuksen ja muiden rekisterinpitäjien rooli on selkeästi kuvattu.

Tilastokeskus tunnistaa tarpeen aineistojen mahdollisimman nopeasta saatavuudesta tutkija- ja aineistopalvelussa. Riittävät resurssit ovat keskeinen edellytys nopean saatavuuden varmistamiseksi. Kuten lakiesityksen perusteluista käy ilmi, Tilastokeskus rahoittaa tutkijapalvelun toimintaa jo nyt muihin tarkoituksiin tarkoitetuilla varoilla, eikä toiminta ole siten kestäväällä pohjalla.

Tilastokeskus korostaa, että tutkija- ja aineistopalvelusta aiheutuvat kustannukset tulisi arvioida ennen hallituksen esityksen antamista ja on valmis osallistumaan arvion tekemiseen. Kustannuksia aiheuttaa mm. tietoturvallisen käsittely-ympäristön palvelun osto, aineistojen vastaanotto, tiedon kuvaaminen, siirto etäkäyttöjärjestelmään, tiedon käsittely, tiedon säilyttäminen, elinkaaren hallinta, aikasarjoista huolehtiminen, asiakkaiden neuvonta ja palvelu, sopimusten laadinta ja käyttöluupahakemusten käsittely.

Tilastokeskus ei lausunnossaan esitä muotoiluehdotuksia 2 a ja 2 b §:ien osalta, mutta voi toimittaa niitä erikseen.

Tilastokeskus esittää lisäksi harkittavaksi, että talletustietojen saaminen suoraan rahoituslaitoksilta osaksi varallisuustilastoinnin tietopohjaa lisättäisiin lakiin Tilastokeskuksesta.

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

Tilastokeskus pitää ehdotusta valtioneuvoston etusijasta tutkijoiden tasapuolisen kohtelun kannalta jonkin verran ongelmallisena, ellei tätä tehtävää resursoida riittävästi erikseen. Resurssin varaaminen valtioneuvoston etusijalle asettamiin tutkimushankkeisiin on poissa muiden tutkijoiden palvelemisesta ja saattaa aiheuttaa epävarmuutta heidän aineistojensa saatavuuteen. Erillisen resurssin varaamisella pelkästään valtioneuvoston tarpeita palvelemaan on taloudellisia vaikutuksia ja tämä tulisi huomioida myös hallituksen esityksessä.

Tilastokeskus näkee, että Valtionneuvostolla on muita keinoja (esimerkiksi valtion talousarvio) varmistaa, että sen tietopyyntöihin reagoidaan, käyttöluupahakemukset käsitellään ja aineistoja toimitetaan nopeasti. Tämä on tutkijapalveluiden historiassa myös käytännössä todettu: Tilastokeskuksen tutkijapalveluiden jono kasvoi vuosina 2017–2019, kun samalla Tutkijapalveluiden henkilöstön määrä väheni. Vuoden 2020 lisärekrytoinnit ovat auttaneet ja jonot ovat lyhentyneet merkittävästi.

Tilastokeskuksen näkemyksen mukaan hallituksen esityksen perusteluteksti vaatii näiltä osin vielä täsmennystä. Tilastokeskus voi toimittaa yksityiskohtaisempia kommentteja ja muotoiluehdotuksia.

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

Tilastokeskuksen näkemyksen mukaan erityisesti hallituksen esityksen tietosuojaa koskevat perustelut vaativat selkiyttämistä. Hallituksen esityksessä tulisi kuvata erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittelyn lisäksi myös rikostuomioihin ja rikkomuksiin liittyvien tietojen käsittelyperustetta. Myös se, kuka on milloinkin rekisterinpitäjä, on kuvattu tarpeettoman puutteellisesti. Rekisterinpitäjyydellä on vaikutus myös luovuttamiseen ja arkistointiin. Nämä kohdat tulee olla HE:ssä yksiselitteisiä ja selkeitä.

Hallituksen esityksessä tuodaan useissa kohdin esille, että Tilastokeskuksen ei pitäisi muokata tutkimusaineistoja. Tässä unohtuu, että osa aineistojen muokkaamisesta tehdään henkilöiden tunnistamisriskin vähentämiseksi.

Hallituksen esityksessä todetaan, että Tilastokeskuksen tulisi toimittaa mahdollisimman yksityiskohtaisia aineistoja ja esittää, että aineistojen karkeistuksesta aiheutuu kustannuksia, jotka olisivat näin vältettävissä. Tilastokeskus muistuttaa kuitenkin, että karkeistuksia tehdään erityisesti tietosuojalainsäädännön edellyttämän henkilötietojen käsittelyn minimoinnin johdosta. Mikäli tutkijalla on tutkimusasetelman perusteella perusteltu käyttötarkoitus karkeistamattomaan tietoon, voi hän hakea sitä tiedon sisältävää aineistoa käyttölupahakemuksella.

4. Onko aineiston tietosuojaoikeudellinen käsittelyperuste riittävästi kuvattu?

Tietosuojaoikeudellinen käsittelyperuste vaatii vielä täsmennystä. Rikostuomioita ja rikkomuksia koskevien tietojen käsittelyperusteesta ei ole hallituksen esityksessä perusteluja. Myös tutkimustarkoituksia varten vastaanotettujen tietojen käsittelyä tulisi täsmentää.

5. Onko aineiston säilytystä koskeva tekstiosuus riittävän täsmällinen?

Tilastokeskuksen tilastotarkoituksiin keräämien aineistojen säilyttämisestä säädetään tilastolain 10 a §:ssä. Nyt lausunnolla olevassa HE-luonnoksessa haluttaisiin lisätä lakiin tilastokeskuksesta säännös, jonka mukaan Tilastokeskus päättäisi tutkija- ja aineistopalvelua varten saamiensa muiden rekisterinpitäjien tietojen säilyttämisestä. Arkistolaitos päättäisi tietojen pysyvästä säilyttämisestä.

Kaiken kaikkiaan rekisterinpitäjyys, käyttöoikeuksien antaminen ja aineistojen säilyttäminen pitää määritellä HE:ssä selkeämmin eri tapaukset huomioiden (onko aineistoissa kysymys vain tilastoja varten kerätyistä tiedoista, toisen rekisterinpitäjän tiedoista vai näiden yhdistelmästä). Ehdotuksella voi olla vaikutusta myös tutkimustarkoituksiin tarvittavien aineistojen saatavuuteen tutkija- ja aineistopalveluun.

Säilyttämisestä aiheutuvat kustannukset (ml. tietohallinto, aineiston vastaanottaminen ja käsittely) tulee voida kattaa talousarviorahoituksella täysimääräisesti. Säilytettävän datan määrä kasvaa hyvin

nopeasti, kun osa uusista aineistoista ovat hyvin massiivisia (esim. tulorekisteri) niiden säilyttämisen ja arkistoinnin kustannuksiin olemassa oleva rahoitus ei riitä.

6. Onko tietojen käyttötarkoitus rajattu riittävän selkeästi?

Tietojen käyttötarkoitusta ei ole riittävästi huomioitu HE:ssä. Esimerkiksi tieteellisen tutkimuksen laajuus on kuvattu, mutta tilastollisen selvityksen käsitettä ei ole avattu tai rajattu. On tarkennettava, millä perusteella sama aineisto, jota alkuperäinen rekisterinpitäjä saa toimittaa vain tieteellistä tutkimusta varten, muuttuu sellaiseksi, että sitä voi myös tarjota tilastollisiin selvityksiin Tilastokeskuksesta.

Lisäksi hallituksen esityksen perustelutekstissä on useissa paikoissa viitattu, että Tilastokeskus keräisi tietoja, jotka eivät ole tilastoinnin kannalta välttämättömiä. Tilastokeskus ei tunnista tällaisia tapauksia ja toivoo, että hallituksen esitystä täsmennettäisiin näiltä osin.

Tilastokeskus toimittaa pyydettyä yksityiskohtaisemmat kommentit tietojen käyttötarkoitusten rajaamisen osalta.

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

Hallituksen esityksen luonnoksessa tilastotarkoituksiin kerätyistä aineistoista käytetään lukuisia eri määritelmiä (esim. raaka-aineisto, hallinnollinen aineisto, tilastoaineisto, säilytettävä aineisto, valmisaineisto). Hallituksen esityksen luonnoksen tekstiä lukiessa syntyy vaikutelma, että nämä määritelmät menevät paikoin sekaisin.

Tilastokeskus korostaa, että HE:ssä tulee täsmentää, missä kohdin puhutaan Tilastokeskuksen tilastotuotantoon kerätyistä aineistoista, missä muiden rekisterinpitäjien aineistoista ja milloin sopimusperusteisesti (yksityiseltä sektorilta) saaduista aineistoista. Näistä aineistoista voidaan edelleen muodostaa valmisaineistoja.

Tilastokeskuksen näkemyksen mukaan edellä esitetty aineistoluokittelu (tieto kerätty tilastointitarkoituksiin, on muiden rekisterinpitäjien hallussa tai saatu vapaaehtoisuuteen perustuen yksityiseltä sektorilta) tulisi huomioida hallituksen esityksessä kaikissa kohdissa, joissa aineistoihin viitataan. Erityisen tärkeää on, että eri aineistoihin liittyvät käyttörajaukset huomioidaan esityksessä huolella. Tilastokeskuksen mukaan tilastoviranomaisen tulee aina voida arvioida, voidaanko jokin tilastotarkoituksiin saatu aineisto luovuttaa vaarantamatta tilastosalaisuutta ja/tai eri tilastonkäyttäjien tasapuolista kohtelua.

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

Tilastokeskus tunnistaa tarpeen tietojen nopeaan toimittamiseen ja että tavoitteena on se, että tutkijat saisivat rekisteriaineistot nopeasti käyttöönsä. On kuitenkin haastavaa, että asia toistuu hiukan eri muodossa HE:ssä. On huomattava, että viivästykset voivat aiheutua eri syistä. Tietojen julkaisemattomuuden rinnalla kyse on usein myös varsin arkisesti toimintaan varatuista resursseista ja niiden riittämättömyydestä. Tilastokeskus on joutunut rahoittamaan tutkijapalvelutoimintaa hyvin suurelta osin budjettirahoituksella, jota samanaikaisesti tarvitaan tilastokeskuksen muihin toimintoihin.

Käytännön toimien toteuttamisen ja oikeusvarmuuden näkökulmasta on ensisijaisen tärkeää, että (s. 37 & 50) perusteluissa mainittu ”lopullinen arvio ja päätösvalta tiedon luovuttamisen edellytyksistä on Tilastokeskuksella” kirjataan myös itse lakiin, ei vain sen perusteluihin.

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

Kyllä, jos palvelu resursoidaan riittävästi ja lakiin ei jää liiaksi tulkinnanvaraisia kohtia esim. siitä, kuka on rekisterinpitäjä.

Jos resurssointi ei ole riittävää, on riskinä, ettei palvelu kaikkien tutkijoiden osalta parane eteenkin, jos valtioneuvoston kiireellisiksi katsomien tietotarpeiden määrä kasvaa nopeasti.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan Tilastokeskukselle oikeutta muodostaa valmisaineistoja muiden rekisterinpitäjien sille tutkimuskäyttöä varten toimittamista aineistoista ja päättää niiden luovuttamisesta. Tilastokeskus kannattaa ehdotusta. Oikeusvarmuuden vuoksi olisi jatkovalmistelussa kuitenkin vielä selvitettävä, tulisiko tilastoviranomaisten ulkopuolisille rekisterinpitäjälle varata mahdollisuus rajata aineistojensa käyttöä valmisaineistoja koottaessa.

Nykymuotoisessa ehdotuksessa saattaa olla vaarana, että jotkut rekisterinpitäjät eivät toimittaisi aineistoaan yhdistettäväksi Tilastokeskukseen, jos Tilastokeskus voisi muodostaa aineistosta myös valmisaineistoja ja luovuttaa niitä ilman alkuperäisen rekisterinpitäjän lupia. Aineiston omistajilla ja rekisterinpitäjillä on intressi ja tietyssä mitassa perusteltu oikeuskin arvioida aineistojensa käyttöä.

Henriksson Pasi
Tilastokeskus - Tilastokeskus