

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 uusi tehtävä on kuvattu pääosin selkeästi, mutta tutkija- ja aineistopalvelun henkilötietojen käsittelyyn liittyy joitakin tulkinnanvaraisuuksia

Tilastokeskuksen ja muiden viranomaisten tietosuojaoikeudellisesta asemasta ja niihin liittyvistä tehtävistä. Asiaa on käsitelty tarkemmin lausunnon kohdassa 8 ja 9.

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

Tilastokeskuksesta annettuun lakiin (48/1992) ehdotetussa uudessa 2 a §:ssä todetaan, että ” Valtioneuvoston tai sen ministeriön kiireelliseksi ilmoittama

käyttölupahakemus on kuitenkin asetettava valtioneuvoston alaisen hallinnon viranomaisen käyttölupahakemuksen edelle ja toteutettava ilman aiheetonta

viivytystä. Tilaston julkaisemattomuus ei ole aiheellinen viivytys. Tilastokeskus päättää aina tilastointitarkoitukseen kerätyn aineiston luovutuksesta.” Opetushallitus katsoo, että käyttölupahakemusten kiireellisyyttä tulisi tarkastella objektiivisten kriteereiden perusteella. Lisäksi säännöksessä asetettu velvoite kiireelliseen käsittelyyn näyttäisi kohdistuvan vain Tilastokeskukseen, mutta säännöksen soveltamisen osalta jää avoimeksi, voiko menettelyllä mahdollisesti olla sellaisia välillisiä vaikutuksia toisten viranomaisten toimintaan, jotka tulisi huomioida näiden viranomaisten resursoinnissa. Soveltamisen osalta jää epäselväksi esimerkiksi se, voiko kiireellinen tietopyyntö kohdistua aineistoon, jota ei ole vielä ehditty luovuttaa Tilastokeskukselle tilastointitarkoituksiin tai aineistoon, jonka luovuttamisesta tutkija- ja aineistopalvelun kautta vastaa toinen viranomainen rekisterinpitäjänä tai tiedon omistajana. Tällöin tietojen saaminen niitä pyytävän tahon käytettäväksi edellyttäneen käytännössä tietopyynnön käsittelyn kiirehtimistä myös näissä viranomaisissa. Opetushallitus esittää näitä seikkoja tarvittaessa täsmennettäväksi jatkovalmistelussa.

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

Ks. kohta 8 ja 9.

4. Onko aineiston tietosuojaoikeudellinen käsittelyperuste riittävästi kuvattu?

Opetushallitus luovuttaa tietoja Tilastokeskukselle säännöllisesti tilastollisiin tarkoituksiin. Tilastokeskuksen henkilötietojen käsittelyperuste/-perusteet tulisi

määritellä laissa tai niiden tulisi ilmetä selkeästi lain valmisteluaineistosta, jotta Tilastokeskuksen tiedonsaantioikeus voidaan määritellä ja tiedot luovuttaa

pyydettyihin tarkoituksiin. Opetushallituksen käsityksen mukaan Tilastokeskuksen henkilötietojen käsittelyperuste/-perusteet olisi kuvattu tasolla, joka

mahdollistaa tietojen luovutuksen Tilastokeskuksen tilastointitarkoituksiin myös jatkossa.

5. Onko aineiston säilytystä koskeva tekstiosuus riittävän täsmällinen?

Tilastokeskuksesta annettuun lakiin (48/1992) ehdotetussa uudessa 2 a §:ssä todetaan, että ”Tilastokeskus päättää tutkija- ja aineistopalvelua varten

saamiensa muiden rekisterinpitäjien tietojen säilyttämisestä. Arkistolaitos päättää tietojen säilyttämisestä pysyvästi.” Opetushallituksen käsityksen mukaan EU:n yleisessä tietosuojasetuksessa (2016/679) määritelty rekisterinpitäjä vastaa muun muassa henkilötietojen säilytysajan määrittämisestä sitä velvoittavan lainsäädännön mukaisesti. Kuten hallituksen esityksestä muutoin ilmenee s. 22, Tilastokeskus toimii rekisterinpitäjänä tutkija- ja aineistopalvelussa käsiteltävien tietojen osalta vain rajatusti. Opetushallituksen käsityksen mukaan Tilastokeskus voi siten päättää

henkilötietojen säilytysajoista vain niiltä osin, kuin kyse on aineistoista, joista Tilastokeskus vastaa rekisterinpitäjänä.

6. Onko tietojen käyttötarkoitus rajattu riittävän selkeästi?

Tietojen käyttötarkoitus on pääsääntöisesti määritelty selkeästi, mutta tietojen käsittelyyn tutkija- ja aineistopalvelussa liittyy joitakin tulkintahaasteita erityisesti Tilastokeskuksen ja toisten viranomaisten tietosuojaoikeudellisten roolien ja niihin liittyvien velvoitteiden näkökulmasta. Asiaa on käsitelty tarkemmin lausunnon kohdassa 8.

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

Raaka-aineiston ja valmisaineiston käyttörajaukset on pääsääntöisesti määritelty selkeästi, mutta tietojen käsittelyyn valmisaineistoja muodostettaessa liittyy

joitakin tulkintahaasteita erityisesti Tilastokeskuksen ja toisten viranomaisten tietosuojaoikeudellisten roolien ja niihin liittyvien velvoitteiden näkökulmasta.

Asiaa on käsitelty tarkemmin lausunnon kohdassa 8.

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

Hallituksen esityksessä todetaan s. 7, että ”Etäkäyttöjärjestelmässä työskentely vastaa työtä omalla päätelaitteella. Aineistoa ei luovuteta tutkijalle vaan hän saa järjestelmään laissa julkisen hallinnon tiedonhallinnasta (906/2019, jäljempänä tiedonhallintalaki) tarkoitettun teknisen rajapinnan ja

katseluyhteyden (näköyhteyden) tutkijaa varten perustettuun hakemistoon, jossa hänelle tuotettu aineisto sijaitsee.” Opetushallituksen käsityksen mukaan kyse on tietojen luovuttamisesta silloin, kun tiedot annetaan teknisen rajapinnan tai katseluyhteyden välityksellä toiselle rekisterinpitäjälle.

Hallituksen esityksessä todetaan s. 22, että ”Tilastokeskus vastaa rekisterinpitäjänä tilastointitarkoitukseen keräämistään tiedoista. Tutkija- ja

aineistopalvelua varten saaduista tiedoista rekisterinpitäjäys säilyy alkuperäisellä rekisterinpitäjällä. Muita rekisterinpitäjiä voivat olla muut viranomaiset tai

tutkijat itse keräämistään aineistoista. Kun tutkimusaineisto on luovutettu käyttöluvansaajalle, tämä vastaa tietojen käsittelystä omassa toiminnassaan ja

toimii siten rekisterinpitäjänä käsittelemilleen tiedoille. Tilastokeskus on lisäksi rekisterinpitäjä tunnisteille ja pseudonymisointitunnisteille, jotka se tallettaa ja säilyttää kokoamistaan, yhdistelemistään ja pseudonymisoinnistaan tiedoista. Tilastokeskus on tutkimustarkoituksiin kerätyissä tiedoissa henkilötietojen

käsittelijä ja rekisterinpitäjä tässä tarkoituksessa sekä henkilötietojen käsittelijä muiden rekisterinpitäjien sille tutkimustarkoituksiin toimittamien aineistojen

ylläpitäjänä.”

Tutkija- ja aineistopalveluiden tietosuojaoikeudellisten roolien mukaisesti esimerkiksi Opetushallitus toimisi rekisterinpitäjänä tutkija- ja aineistopalvelua

varten toimittamiensa tietojen osalta, kunnes Tilastokeskus olisi henkilötietojen käsittelijänä luovuttanut tiedot käyttöluvan saajalle Opetushallituksen lukuun. Tämä tarkoittaa, että Opetushallitus vastaisi luovutusta varten tehtävien käsittelytoimien lainmukaisuudesta (kuten tarvittavien teknisten ja

organisatoristen turvatoimien riittävydestä) aina siihen hetkeen asti, kunnes tiedot katsottaisiin luovutetuiksi uudelle rekisterinpitäjälle. Opetushallituksen

rooli rekisterinpitäjänä tarkoittaa myös sitä, että tietojen luovutus Opetushallituksen tietovarannoista ja rekistereistä määräytyy niitä koskevan

erityis- tai yleislainsäädännön perusteella. Sillä, onko Opetushallitus ulkoistanut luovuttamiseen liittyviä käsittelytoimia (kuten tietojen säilyttäminen, muokkaus ja lopullinen luovuttaminen käyttöluvan saajalle) toiselle taholle kuten Tilastokeskuksen tutkija- ja aineistopalveluille, ei ole näiltä osin arvioinnissa merkitystä. Huomionarvoista on, että tiedonhallintalain (906/2019) mukaisesti tietoja voidaan luovuttaa katseluyhteyden välityksellä vain toiselle viranomaiselle. Siten, jos tutkija- ja aineistopalvelussa olevia tietoja olisi tarkoitus luovuttaa Opetushallituksen lukuun FIONA-etäkäyttöjärjestelmällä, aineistoon voitaisiin Opetushallituksen käsityksen mukaan avata katseluyhteys vain toiselle viranomaiselle.

Tilastokeskuksesta annettuun lakiin (48/1992) ehdotetussa uudessa 2 a §:ssä todetaan, että ”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. Tilastokeskus voi luovuttaa sekä tilastointitarkoitukseen että tutkija- ja aineistopalvelua varten kerättyjä tietoja tutkimuskäyttöön tieteellistä tutkimusta ja yhteiskuntaoloja koskevia tilastollisia selvityksiä varten. Tiedot tulee luovuttaa ilman aiheetonta viivästystä jo ennen kuin aineisto on julkaistu.” Säännöksen toisen ja kolmannen virkkeen osalta jää epäselväksi, mikä taho vastaa rekisterinpitäjänä tutkija- ja aineistopalvelua varten annettujen tietojen luovutuksesta ja sen lainmukaisuudesta. Opetushallituksen käsityksen mukaan Tilastokeskus voi luovuttaa tutkija- ja aineistopalvelua varten kerättyjä tietoja tutkimuskäyttöön ja määrittellä mm. siihen kuuluvia suojaus- ja muita toimenpiteitä vain niiltä osin, kuin se vastaa tietojen luovuttamisesta rekisterinpitäjänä. Tietojen luovutuksessa tulee myös huomioida ns. yleiset tietosuojaperiaatteet kuten tietojen minimoinnin periaate, millä voi olla vaikutusta muun muassa valmisaineistojen muodostamisen ja luovutuksen kannalta.

Tilastokeskuksesta annettuun lakiin (48/1992) ehdotetussa uudessa 2 b §:ssä todetaan, että ”Tilastokeskus voi muodostaa valmisaineistoja

tilastointitarkoitukseen keräämistään ja muun rekisterinpitäjän päätöksellä tutkimuskäyttöä varten saamistaan tiedoista. Tilastokeskus päättää

tietojen luovuttamisesta ja käyttöoikeuden antamisesta valmisaineistoihin, jotka on muodostettu tilastointitarkoitukseen kerätyistä tiedoista tai muun

rekisterinpitäjän päätöksellä tutkimuskäyttöä varten saaduista tiedoista. Tilastokeskus voi poimia käyttö lupapäätöksen mukaiset tiedot

valmisaineistoista.” Opetushallituksen käsityksen mukaan valmisaineistojen laatimisesta olisi tähän mennessä sovittu Tilastokeskuksen ja toisen viranomaisen välillä erikseen, jolloin Tilastokeskus on laatinut valmisaineistot toisen viranomaisen toimeksiannosta ja lukuun henkilötietojen käsittelijänä.

Säännöksen tulkinnan osalta jää epäselväksi, onko säännöksellä tarkoitus muuttaa tätä asiaintilaa ja antaa Tilastokeskukselle laissa säädetty uusi tehtävä,

jolloin Tilastokeskus vastaisi rekisterinpitäjänä valmisaineistojen muodostamisesta ja niiden luovuttamisesta. Mikäli tällainen uusi tehtävä on

tarkoitus perustaa, valmistelun yhteydessä olisi tärkeää tarkistaa myös tehtävän hoitamiseen liittyvien Tilastokeskuksen tiedonsaantioikeuksien riittävyys.

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

Ks. edellä kohta 8. Opetushallitus pitää tutkija- ja aineistopalvelun kirjaamista lainsäädännön tasolle kannatettavana. Tutkija- ja aineistopalvelun

käytettävyyden näkökulmasta olisi kuitenkin ensiarvoisen tärkeää, että tietojen käsittelyyn osallistuvien tahojen tietosuojaoikeudelliset roolit ja niihin kuuluvat

velvoitteet olisi määritelty laissa ja sen valmisteluaineistossa selkeästi.

Saari Heidi
Opetushallitus