

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi tilastokeskuksesta annetun lain ja tilastolain muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi lakia tilastokeskuksesta ja tilastolakia. Tilastokeskuksen tehtäviä ehdotetaan täsmennettäväksi lisäämällä lakiin tilastokeskuksesta oikeus tutkija- ja aineistopalvelun ylläpitämiseen. Palvelun tarkoituksena on kehittää ja parantaa tilastokeskuksen tilastointitarkoitukseen keräämien aineistojen jakelua ja luovuttamista tutkimuskäyttöön. Tutkija- ja aineistopalvelu on tarkoitettu tieteellisen tutkimuksen ja yhteiskuntaoloja koskevien tilastollisten selvitysten edistämiseen, erityisesti yliopistojen, korkeakoulujen ja ammattikorkeakoulujen sekä tutkimuslaitosten ja ajatuspajojen ajankohtaisiin tietoaineistotarpeisiin vastaamiseen ilman aiheetonta viivytystä, tietoturvalisessä käsittely-ympäristössä, ajantasaisella aineistolla ja mahdollisimman tasapuolisella tavalla. Ehdotus on laajennettu versio mutta muutoin pitkälti samankaltainen kuin tilastokeskuksessa koronaepidemian poikkeusoloihin kehitetty toimintamalli työskentelystä etäkäyttöjärjestelmässä.

Tilastokeskukselle ehdotetaan oikeutta ottaa vastaan, käsitellä, koostaa, säilyttää, tarjota ja luovuttaa tutkimuskäyttöön tietoja tieteellistä tutkimusta ja yhteiskuntaoloja koskevia tilastollisia selvityksiä varten sekä myös sellaisia aineistoja, joita ei hyödynnetä tilastoinnissa eikä käytetä tilastotuotannossa. Muutokset lisäävät edellytyksiä tietojen välittämiseen myös tutkija- ja viranomaisyhteisön tieteellisten tutkimusten ja tilastollisten selvitysten tekemiseen. Samalla selvennetään, Euroopan unionin uudistuneen tietosuojalainsäädännön edellyttämällä tavalla, tilastokeskuksen ja muiden osapuolten asemaa ja tietosuojaoikeudellisia rooleja rekisterinpitäjinä ja henkilötiedon käsittelijöinä.

Vähäisenä poikkeuksena tasapuolisesta kohtelusta ehdotetaan lakiin tilastokeskuksesta muuttamista, jonka mukaan valtioneuvoston tai sen ministeriön kiireelliseksi ilmoittama käyttöluvapahakemus on asetettava etusijalle valtioneuvoston alaisen hallinnon viranomaisten käyttöluvapahakemuksiin nähden ja toteutettava ilman aiheetonta viivytystä.

Tilastokeskuksen toimintaedellytysten vahvistamiseksi ja tiedonkeruun edellytysten parantamiseksi ehdotetaan muutettavaksi myös tilastolakia, jotta tilastokeskuksen tiedonsaantioikeudet eräiltä muilta viranomaisilta laajenevat maksu- ja velkätietoihin ja varhaiskasvatuksen henkilötietoihin sekä hyvinvointialueiden ja hyvinvointiyhtymien viranomaisilta saataviin tietoihin ja yhteystietoihin. Näitä tietoja voidaan käyttää tai hyödyntää myös tutkija- ja aineistopalvelussa. Lisäksi ehdotetaan asiakirjajulkisuuden lisäämistä tilastolaissa laajentamalla valtion ja kunnan viranomaisiin kohdistuva salassapitovelvollisuuden poikkeus koskemaan myös kuntayhtymien, hyvinvointialueiden ja hyvinvointiyhtymien viranomaisia.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan...

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIAALLINEN SISÄLTÖ.....	1
PERUSTELUT	3
1 Asian tausta ja valmistelu	3
1.1 Tausta	3
1.2 Valmistelu	10
2 Nykytila ja sen arviointi.....	12
3 Tavoitteet	35
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset	37
4.1 Keskeiset ehdotukset.....	37
4.2 Pääasialliset vaikutukset.....	38
5 Muut toteuttamisvaihtoehdot	38
5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset.....	38
5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot	42
6 Lausuntopalaute	44
7 Säännöskohtaiset perustelut.....	44
7.1 Laki tilastokeskuksesta.....	44
7.2 Tilastolaki.....	53
8 Lakia alemman asteinen sääntely	55
9 Voimaantulo	55
10 Toimeenpano ja seuranta	55
11 Suhde muihin esityksiin.....	57
11.1 Esityksen riippuvuus muista esityksistä.....	57
11.2 Suhde talousarvioesitykseen	57
12 Suhde perustuslakiin ja säätämjärjestys	60
LAKIEHDOTUKSET	67
Laki tilastokeskuksesta annetun lain muuttamisesta	67
Laki tilastolain muuttamisesta.....	68
LIITE	71
RINNAKKAISTEKSTI.....	71
Laki tilastolain muuttamisesta.....	71

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

1.1 Tausta

Luotettava tilastotieto on olennainen osa yhteiskunnallisen päätöksenteon ja tieteellisen tutkimuksen valmistelua. Tietoon perustuva yhteiskunnallinen päätöksenteko edellyttää nopeaan reagointiin kykenevää tutkimustoimintaa ja nopeasti saatavilla olevia tilastoaineistoja. Esityksessä tilaston ja tilastotiedon käsitteillä viitataan aineistosta laadittuun tilastoon ja tämän tilaston sisältämään informaatioon (esimerkiksi työttömyysaste). Tilastoaineisto tai aineisto, josta tilasto muodostetaan, viittaa puolestaan aineistoon, josta tilasto lasketaan (esimerkiksi tieto kaikista työvoimaan kuuluvista ja siitä, onko henkilö työssä vai ei). Yhteiskunnallista päätöksentekoa tukeva tutkimus käyttää hyödykseen yhä enemmän julkishallinnossa syntyviä aineistoja, joita käytetään laajasti myös muussa tutkimustoiminnassa ja joita yhdistellään myös muihin kuin viranomaistoiminnan aineistoihin. Tilastokeskus kerää ja tuottaa laajoja tietoaineistoja, joista tuotettuja tilastoja voidaan hyödyntää yhteiskunnallisessa päätöksenteossa ja tämän ohella myös tutkimuksessa. 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.

Tilastokeskuksen tutkijapalvelun toiminnasta

Tilastokeskuksessa toimii tutkijoiden ja muiden yksikkötasoisten aineistojen (mikroaineistot) perusteella erilaista selvitystyötä tekevien tietoaineistotarpeita palveleva Tutkijapalveluryhmä, jäljempänä *tutkijapalvelu*. Tilastokeskus perusti vuonna 2010 keskitetyn tutkijapalvelun sujuvoitukseksi tutkijoiden asiointia ja palvelukseksi tutkijoita yhdenvertaisesti. Tätä ennen tietopyyntöjä mikroaineistoihin toimitettiin aineistoja hallinnoiviin tilastokeskuksen yksiköihin. Nykyisin kaikki tilastokeskukseen saapuvat aineistopyynnöt mikroaineistoihin käsitellään tutkijapalvelussa. Tutkijapalvelu koostaa ja luovuttaa tietopyyntöihin perustuvia mikroaineistoja tutkimuksia ja yhteiskuntaoloja koskevia tilastollisia selvityksiä varten.

Tutkijapalvelun nykyinen toiminta perustuu tilastokeskuksesta annetun lain (48/1992, jäljempänä *TK-laki*) 2 §:n 2 momentissa tarkoitetun tilastokeskukselle muutoin määrätyn tehtävän ohella tilastolain (280/2004) 13 §:n tilastoviranomaiselle antamaan oikeuteen luovuttaa tilastointitarkoitukseen keräämiään salassa pidettäviä tietoja tieteellistä tutkimusta ja yhteiskuntaoloja koskevaa tilastollista selvitystä varten. Pykälän mukaan tilastoviranomainen ei saa luovuttaa näihin tarkoituksiin sellaisia tietoja, joiden perusteella tilastoyksikkö voidaan tunnistaa suoraan. Tilastoviranomainen voi kuitenkin antaa tilastolain 13 §:n 3 momentin nojalla käyttöoikeuden sellaisiin salassa pidettäviin tietoihin, joiden perusteella tilastoyksikkö voidaan tunnistaa välillisesti. Tilastolain 3 §:n mukaan lain tarkoitus on myös edistää tilastointitarkoitukseen kerättyjen tietojen käyttöä tieteellisissä tutkimuksissa ja yhteiskuntaoloja koskevissa tilastollisissa selvityksissä.

Tilastolain 19 §:n mukaisesti tilastokeskus voi luovuttaa tieteellistä tutkimusta ja yhteiskuntaoloja koskevaa tilastollista selvitystä varten, salassapitosäännösten estämättä, tunnistetietoineen tiedot henkilön iästä, sukupuolesta, koulutuksesta, ammatista ja sosioekonomisesta asemasta. Tietojen saajan on osoitettava, että hänellä on tietosuojalainsäädännön mukainen oikeus käsi-

tellä näitä tietoja. Nämä tiedot sekä lain viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999, jäljempänä *julkisuuslaki*), nojalla luovutettavat kuolemansyitä kuvaavat tiedot on mahdollista luovuttaa tunnisteineen fyysisesti käyttäjälle.

Tietoaaineiston luovuttaminen perustuu aina käyttö lupaan, jonka saamiseksi hakijan on perusteltava tietojen käsittelytarkoitus. Jos tutkimusaineistoon yhdistetään toisen rekisterinpitäjän tietoja, tulee hakijan saada käyttö lupa myös tältä rekisterinpitäjältä. Käyttö lupa voidaan myöntää vain etukäteen tutkimussuunnitelmalla tai vastaavalla kuvauksella määriteltyjen kysymysten selvittämiseen. Tietojen käyttö on tyypillisesti kertaluonteista ja aineistojen käyttö uusien kysymysten selvittämiseen edellyttää tyypillisesti uutta käyttö lupaa.

Tilastokeskus tarjoaa tutkijoille tutkimuskohtaisesti räätälöityjä aineistoja, jolloin aineisto koostaan tutkimusryhmän tarpeisiin toimeksiannosta. Tutkijapalvelussa on myös muodostettu tietovarannoista tilastokeskuksen verkkosivuilla TAIKA-tutkimusaineistokatalogissa kuvattuja valmisaineistomoduuleja helpottamaan ja nopeuttamaan aineistojen luovuttamista. Valmisaineistojen muodostetaan tietyn aihealueen muuttujista (esimerkiksi perhetiedoista, tulotiedoista, yritysten ulkomaankaupasta) ja moduuliin kuuluu aikasarjatietoja kaikista aihealueen perusjoukoista (perheväestöön kuuluvista, ulkomaankauppaa käyvistä yrityksistä). Tutkimusaineistoihin voidaan erillisellä rekisterinpitäjän myöntämällä käyttöluvalla yhdistää muiden rekisterinpitäjien sellaisia tietoja, joita tilastokeskus ei kerää tilastointitarkoitukseen. Tällaiset aineistot toimitetaan tutkijapalvelulle yhdisteltäväksi joko käyttö luvan mukaisesti tai etukäteen tilastokeskuksen ja muun rekisterinpitäjän välillä tehdyn aineistoluovutussopimuksen mukaisesti. Tilastolaki sallii suoria tunnisteita sisältävien aineistojen luovuttamisen vain toiselle tilastoviranomaiselle tutkimusaineiston muodostamista varten.

Suurin osa tutkijapalvelun nykyisin vastaanottamista käyttö lupahakemuksista koskee laissa kuolemansyyn selvittämisestä (459/1973) tarkoitettujen kuolemansyysaineistojen luovuttamista ja aineistojen käyttöä terveystutkimuksissa. Usein pyydettyjä tietoja ovat myös demografiset tiedot sekä työssäkäyntiin, tuloihin, koulutukseen, perheisiin ja asuntokuntiin liittyvät tiedot. Tutkijapalvelulta haetaan myös käyttö lupia yritysaineistoihin sekä yritys- ja henkilöaineistojen yhdistelmiin. Tilastokeskuksen mikroaineistojen yhdistäminen esimerkiksi Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen, jäljempänä *THL*, hoitoilmoitusrekisterin tietoihin ja Kansaneläkelaitoksen, jäljempänä *Kela*, erikoiskorvattavien lääkkeiden rekisteriin on tehnyt mahdolliseksi muun muassa hyvinvoinnin ja terveyden sosioekonomisten yhteyksien tutkimisen.

Tietosuojan varmistamiseksi luovutettavat aineistot suojataan joko pseudonymisoidulla eli poistamalla niistä suorat tunnistetiedot tai anonymisoidulla eli poistamalla sekä suorat että epäsuorat tunnisteet. Tietosuoja-asetuksessa pseudonymisointi tarkoittaa henkilötietojen käsittelemistä siten, ettei henkilötietoja voida enää yhdistää tiettyyn rekisteröityyn käyttämättä lisätietoja ja edellyttäen, että tällaiset lisätiedot säilytetään erillään ja että niihin sovelletaan teknisiä ja organisatorisia toimenpiteitä, joilla varmistetaan, ettei henkilötietojen yhdistämistä tunnistettuun tai tunnistettavissa olevaan luonnolliseen henkilöön tapahdu (4 artiklan 5 kohta). Pseudonymisoinnissa muun muassa henkilö- tai yritystunnukset, nimet ja osoitteet joko poistetaan kokonaan tai käsitellään salausalgoritmillä, jonka tuottamasta tunnisteesta ei ole mahdollista johtaa alkuperäistä tietoa. Anonymisointi on pseudonymisointia vahvempi suojauskeino, jossa tiedot esimerkiksi summataan karkeammalle tasolle, jolloin ne eivät enää sisällä lainkaan yksilöiviä tietoja.

Aineiston käyttö luvan saaminen edellyttää lupahakemuksen tekemistä, tilanteesta riippuen joko yhdeltä tai usealta rekisterinpitäjältä. Selvitys- ja tutkimushankkeissa yhdistetään tyypillisesti usean rekisterinpitäjän tietoja, jolloin luvan voi joutua hakemaan usealta viranomaiselta. Aineiston käyttö luvassa määritellään muun muassa tietojen käyttötarkoitus, tarvittavat aineistot,

tutkimuksessa tarvittavat tiedot ja tutkijat, joilla on aineistoon pääsy, käsittely-ympäristö sekä hankkeen kesto. Tilastokeskus ja mahdollinen muu rekisterinpitäjä, kuten Kela, käsittelevät lupahakemukset omien prosessiensa mukaisesti. Myöntävän käyttöluvan saamisen jälkeen seuraavaksi kukin tahollaan muodostaa aineistot hallussaan olevista aineistoista. Mahdollinen yhteistyökumppanina oleva muu viranomaislainen lähettää tämän jälkeen aineistonsa tilastokeskukselle, joka käsittelee aineistoa esimerkiksi pseudonymisoimalla siinä mahdollisesti olevat henkilö- tai y-tunnukset. Kaikkien aineistojen valmistuttua luodaan etäkäyttöprojekti, johon aineistojen käyttäjät saavat käyttöoikeuden aineiston käyttöluvassa määritellyksi ajaksi. Jos tutkija on hakenut käyttöluvaa tilastokeskuksessa jo valmiiksi muodostettuun valmisaineistoon, tutkijalle avataan käyttöoikeus etäkäyttöjärjestelmässä olevaan valmisaineistokansioon. Aineistot eivät etäkäyttöjärjestelmässä ole tutkijoiden omilla tietokoneilla, vaan ICT-palveluntarjoaja CSC - Tieteen tietotekniikan keskus Oy:n, jäljempänä CSC, palvelimilla. Tutkijat eivät tietoturvasyistä voi itse viedä etäkäyttöjärjestelmään tiedostoja tai ladata niitä ulos järjestelmästä, vaan aineistojen siirroista huolehtii tilastokeskuksen henkilöstö. Yksittäisiä aineistoja voi saada käyttöön myös suoraan aineistoja tuottavalta viranomaiselta, josta niiden käyttöön liittyvät järjestelyt riippuvat. Hankkeelle käyttöluvassa määritellyn keston jälkeen etäkäyttöyhteys suljetaan ja aineistot hävitetään tilastokeskuksen käytäntöjen mukaisesti.

Esimerkkejä tyypillisistä tutkijapalvelun käyttötapauksista

Tilastokeskuksen muodostamien tutkimusaineistojen avulla tehdään yhteiskuntapoliittista tutkimus- ja selvitystyötä sekä akateemisia opinnäytteitä. Tutkimusaineistojen keskeisiä käyttäjiä ovat yliopistot ja korkeakoulut sekä tutkimuslaitokset. Tutkijat ovat pääsääntöisesti suomalaisia, mutta tutkimushankkeisiin osallistuu usein huomattava määrä ulkomaalaisia tutkijoita.

Tyypillinen käyttöluvahakemus voi koskea tilastokeskuksen aikasarja-aineistojen saamista esimerkiksi sosioekonomisen eriarvoisuuden perustutkimusta varten, jossa käytetään laajasti tilastokeskuksen henkilöaineistoja yhdistettynä muiden viranomaisten aineistoihin, kuten THL:n hoitoilmoitusrekisterin tietoihin ja Kelan erikoiskorvattavien lääkkeiden rekisteriin. Hakijat ovat usein tohtorikoulutettavia ja apurahatutkijoita, joiden laajat tutkimushankkeet koskevat muun muassa eriarvoisuutta, huono-osaisuutta tai koulutuksen periytyvyyttä ja alueellista eriytymistä. Tilastokeskuksen verkkosivuilla on luettelo tutkimusartikkeleista, joissa on käytetty tilastokeskukselta tilattuja yksikkötasoisia aineistoja (<https://www2.tilastokeskus.fi/static/media/uploads/tup/mikroaineistot/julkaisut.pdf>).

Pyynnöt liittyvät myös usein soveltavaan tutkimukseen ja selvitysten tekemisiin. Tutkijapalvelu on esimerkiksi muodostanut jo 1990-luvulla tutkimusaineistoja työvoimapolitiittisten toimenpiteiden arvioinnista, minkä jälkeen tilastokeskuksessa muodostetuilla yksilöaineistoilla on hyvin laajasti tehty vaikuttavuusarviointeja lainsäädäntöuudistuksista ja poliittisista kokeiluista, kuten aktiivimallin vaikutuksista ja perustulokokeilusta. Pitkät aikasarjat mahdollistavat ajallisia vertailuasetelmia ennen ja jälkeen. Tilastokeskuksen yritysaineistot mahdollistavat myös yritysdemografian ja yritystukien vaikutusten tutkimista. Kuukausittain ja/tai vuosittain päivittyvät aineistot mahdollistavat seurantatutkimuksia ja mallintamista. Kaikissa mainituissa käyttötapauksissa toimintamalli työskentelystä etäkäyttöjärjestelmässä on tutkijoille ja tilastollisia selvityksiä tekeville pitkälti samankaltainen.

Tilastokeskuksen etäkäyttöjärjestelmä osana tutkijapalvelua

Tilastokeskus on vuosina 2009-2010 pilotoinut ja ottanut laajemmin vuonna 2011 käyttöön suunnittelemansa FIONA-etäkäyttöjärjestelmän, jäljempänä *etäkäyttöjärjestelmä*. Tutkijapalvelussa kehitetyn ja ylläpidetyn etäkäyttöjärjestelmän käyttöönoton perusta ja tarkoitus on tur-

vata tilastointitarkoitukseen kerättyjen aineistojen tietoturvallinen käyttö tieteellisessä tutkimuksessa ja yhteiskuntaoloja koskevissa tilastollisissa selvityksissä sekä varmistaa tutkijoille yhdenvertainen kohtelu, kun heidän ei tarvitse matkustaa Helsinkiin käsittelemään aineistoja tilastokeskuksen tiloissa. Ennen etäkäyttöjärjestelmän kehittämistä tilastokeskuksen yksikköta-soisia aineistoja oli toimitettu tutkimuskäyttöön tilastokeskuksessa sijaitsevan tutkimuslaboratorion kautta tai välillisen tunnistamisen mahdollisuuden poistettuina otosaineistoina, joita luovutettiin fyysisesti. Myös tutkijapalvelussa kehitetyn mikrosimulointipalvelun aineistonkäsitely tapahtuu etäkäyttöjärjestelmässä.

Tunnisteellisia aineistoja ja kyselytutkimuksissa muodostettuja palveluaineistoja lukuun ottamatta kaikki tutkijapalvelun toimittamat tietoaineistot luovutetaan etäkäyttöjärjestelmässä, jonka kautta tutkija saa katseluyhteyden tutkijaa varten perustettuun hakemistoon, jossa aineisto sijaitsee ja jossa tutkija käsittelee aineistoa. Tutkija vastaa järjestelmästä ulos siirrettävien tulosten tietosuojaaamisesta. Käyttölupien voimassaolon päätyttyä tutkimushankkeen pääsy etäkäyttöjärjestelmään katkeaa. Tutkimushankkeen aineistot poistetaan pysyvästi määrääjän kuluttua käyttölupien päättymisestä.

Vuosina 2010-2020 toimeksiantojen ja käyttölupahakemusten lukumäärä sekä tilastokeskuksen keskitetyssä tutkijapalvelussa toimeksiantoja käsittelevien henkilöiden työvuosimäärä kasvoi merkittävästi, sillä palvelun perustamisvuonna 2010 henkilötyövuosimäärä oli viisi ja vuonna 2020 24, jolloin panostettiin jäljempänä kuvattavan Tilannehuoneen perustamiseen ja sen tietovarannon/tietoaltaan ylläpitoon. Vuonna 2020 käsiteltiin noin 500 käyttölupahakemusta ja tehtiin noin 250 aineistotoimitusta. Etäkäyttöjärjestelmässä oli noin 550 käyttäjää ja yli 200 hanketta. Tutkijapalvelun henkilömäärä on kasvanut tarkastelujaksolla 2010-2020 kuusinkertaiseksi (5, 30). Käyttölupahakemusten määrä kasvoi samalla tarkastelujaksolla 17-kertaiseksi (30, 509). Sen sijaan toimitusten määrä on jatkuvasti ollut käyttölupahakemusten määrää huomattavasti alemmalla tasolla, vaikka toimitusten määrä on kasvanut suhteellisesti jopa nopeammin (11, 260). Nopean kasvun seurauksena jonot tutkimushankekohtaisten räätälöityjen aineistojen tietopyyntöjen käsittelyssä ovat välillä kasvaneet 10-12 kuukauden mittaisiksi. Keväällä 2021 tilanne parantui henkilöstön määrän noustua ja räätälöityjen tutkimusaineistopyyntöjen jono on alle neljä kuukautta. Muiden tietopyyntöjen tutkijat ovat saaneet tietoja kahden kuukauden kuluessa. Hakemukset ovat koskeneet kuolemansyyaineistojen, tunnisteellisenä luovutettavien tutkimusaineistojen, palveluaineistojen, valmisaineistojen sekä räätälöityjen tutkimusaineistojen luovuttamista ja etäkäyttöä sekä mikrosimulointia, käyttölupien jatkoa ja laajennusta, ulkopuolisten aineistojen lisäämistä ja toimimista toisen viranomaisen antamalla luvalla sekä vuonna 2020 myös palveluaineistoja ja ulkopuolisen aineiston lisäämistä. Lisäksi tutkijoiden käyttöön on tehty valmisaineistoja useista aihealueista.

Tilastolain 13 §:n 3 momentin mukaan tilastokeskus voi antaa käyttöoikeuden sellaisiin salassa pidettäviin tietoihin, joiden perusteella tilastoyksikkö voidaan tunnistaa välillisesti. Välittömiä tunnistetietoja tilastokeskus luovuttaa vain tilastolain 19 §:ssä luetelluista tiedoista ja tilastolain 12 ja 18 §:ssä määriteltyjen julkisten tietojen yhteydessä sekä julkisuuslain 28 §:n perusteella luovutettavista kuolemansyytiedoista. Aineistojen yhdistäminen (yhtenäisten pseudotunnisteiden vieminen aineistoihin) tehdään aina tilastokeskuksessa, koska tilastokeskus ei luovuta tunnistetietoja. Tilastokeskus ei myöskään luovuta fyysisesti tutkimusaineistoja, joissa on riski mahdollisuudesta tilastoyksikköiden tunnistamiseen välillisesti, vaan näitä aineistoja tutkija saa käyttöönsä vain tilastokeskuksen tietoturvalisessä etäkäyttöjärjestelmässä. On kuitenkin tilanteita, jolloin etäkäyttöjärjestelmä ei sovellu tutkimusaineistojen käsittelyalustaksi esimerkiksi tutkimusaineiston suuren koon tai siinä tarvittavien erikoisjärjestelyjen takia, kuten biopankkitutkimuksissa, joissa isoja genomitiedostoja halutaan yhdistää tilastokeskuksen tietoihin. Toi-

saalta, koska tilastolaki estää tilastokeskusta luovuttamasta aineistoja, jotka sisältävät tilastoyksiköiden suoria tunnisteita, ne poistetaan kaikista aineistoista ennen niiden luovuttamista riippumatta siitä, voiko alkuperäinen rekisterinpitäjä toimittaa niitä tunnisteineen.

Etäkäyttäjärjestelmässä työskentely vastaa työtä omalla päätelaitteella. Aineistoa ei luovuteta tutkijalle vaan hän saa järjestelmään laissa julkisen hallinnon tiedonhallinnasta (906/2019, jäljempänä *tiedonhallintalaki*) tarkoitetun teknisen rajapinnan ja katseluyhteyden (näkymän) tutkijaa varten perustettuun hakemistoon, jossa hänelle tuotettu aineisto sijaitsee. Tilastokeskus korvaa tutkimusaineistossa olevat yksilöivät tunnisteet pseudotunnisteella ja vie aineiston suojauksen jälkeen etäkäyttäjärjestelmään, joka mahdollistaa tutkijoille tietoturvallisen käsittelyympäristön tutkimuksessa tarvittaville yksikkötason aineistoille. Tietoturvallisen käsittelyympäristön avulla voidaan antaa tutkijoille tilastolain 13 §:ssä säädetty käyttöoikeus salassa pidettäviin tietoihin, joista on poistettu vain suoran tunnistamisen mahdollistavat tiedot (nimi, osoite, julkisesti saatavilla oleva tunnistenumero). Ilman etäkäyttäjärjestelmää säännöksen soveltaminen ei ole tilastokeskuksen omaksuman käytännön mukaan mahdollista, sillä aineistosta on poistettava myös välillisen tunnistamisen mahdollistavat tiedot, jolloin aineistot eivät ole tutkimuskäyttöön yhtä kattavia. Käsiteltävä tutkimusaineisto on pseudonymisoitu, mikä tarkoittaa tietojen käsittelemistä siten, ettei tietoja voida enää yhdistää tiettyyn henkilöön tai yksikköön ilman lisätietoja, jotka tilastokeskus säilyttää erillään henkilötiedoista. Tutkijoille on annettu ohjeet järjestelmästä ulos siirrettävien tulosten tietosuojaamisesta. Tilastokeskus tarkastaa tulokset ennen tietojen siirtoa ulos järjestelmästä, joskin Tilannehuoneen tulokset on samaan tapaan kuin mikrosimuloinnissa tarkastettu vasta tietojen ulos siirtämisen jälkeen. Nytemmin tilastokeskus selvittää siirtymistä pistotarkastuksiin samoin periaattein kuin THL:n ylläpitämä sosiaali- ja terveysalan tietolupaviranomainen, jäljempänä *Findata*, joka on jo selvittänyt siirtymistä vastaavaan menettelyyn. Vuonna 2015 etäkäyttäjärjestelmän tekninen ylläpito siirtyi CSC:lle. Järjestelmää kehitettiin edelleen samassa Suomen itsenäisyyden juhlarahasto SITRA:n rahoittamassa ISSACUS-hankkeessa, jossa myös Findatan etäkäyttäjärjestelmä kehitettiin. FIONA-etäkäyttäjärjestelmä on auditoitu lain sosiaali- ja terveystietojen toissijaisesta käytöstä (552/2019, jäljempänä *toisiolaki*) edellytysten ja Findatan määräyksen mukaisesti keväällä 2021. Auditoinnissa havaittujen puutteiden korjauksia sekä palveluntarjoaja CSC:n tilojen auditointi tehdään vuoden 2021 toisella puoliskolla. Todennuksen jälkeen haetaan Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston, jäljempänä *Valvira*, Toini-rekisteristä (toisiokäyttöympäristöjen rekisteri) paikkaa FIONA:lle. Toistaiseksi (14.10.2021) Toini-rekisterissä ei ole vielä yhtään rekisteröityä toisiokäyttöympäristöä. Auditointi ei ole kaikilta osin viranomaisten auditointiyökalun, jäljempänä *Katakri*, mukainen.

Tietojen luovuttaminen etäkäyttäjärjestelmässä pienentää tietojen käsittelyyn liittyviä riskejä. Etäkäyttäjärjestelmän käyttövarmuus ja turvallisuus on tärkeää turvata, myös ajoittain ilmenevissä pitkittyneissä teknisissä ongelmatilanteissa. Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2016/679, annettu 27.4.2016, luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta, jäljempänä *tietosuoja-asetus*, 5 artiklan yleiset periaatteet henkilötietojen käsittelystä samoin kuin tilastolain 13 § on otettava huomioon, kuten henkilötietojen käsittelyn rajoittuminen siihen, mikä on tarpeen suhteessa tarkoitukseen. Tietosuoja-asetuksessa tietojen minimointiperiaatteen toteuttamiselle on useita keinoja, kuten tietojen pseudonymisointi, joskaan tietoja ei saa käsitellä enempää kuin käsittelytarkoitus edellyttää. Kansalliset tulkinnat vaikuttavat vaihtelevan, sillä esimerkiksi Findatan tulkinnan mukaan jokaisen muuttujan tarve pitää perustella erikseen. Tämä oli pitkään käytäntönä myös tilastokeskuksessa, joskin siihen on ollut myös poikkeuksia ("työvoimapolitiikan vaikuttavuusaineisto").

Tilastokeskuksen kaikki aineistot, joissa yksikön tunnistaminen on välillisesti mahdollista, käsitellään etäkäyttäjärjestelmässä – samoin kuin kaikki muut aineistot (mukaan lukien tutkijoiden

itse keräämät aineistot), jos niitä halutaan yhdistää tilastokeskuksen aineistoihin. Tilastokeskus on viime vuosina vahvistanut tutkijapalvelun kykyä vastata tilastoaineistojen kasvaneeseen kysyntään. Tutkijapalvelun tarjoamisesta ja etäkäyttöjärjestelmän ylläpidosta ja kehittämisestä ei kuitenkaan ole nimenomaisesti säädetty laissa, vaan tehtävä on johdettu tilastolain 13 §:n ohella TK-lain 2 §:n 2 momentin tarkoittamalla tavalla tilastokeskukselle muutoin määrätystä tehtävästä. Koska viranomaisen toiminnan on perustuttava lakiin ja tutkijapalvelun merkitys on viime vuosina kasvanut, palvelun lakisääteisen aseman täsmentäminen on tullut tarpeelliseksi. Tilastolain muutos vuonna 2013 vaikutti ratkaisevasti etäkäyttöjärjestelmän kehittämiseen ja käyttömäärien kasvamiseen. Tilastolain 3 §:n mukaan lain yhtenä tarkoituksena on edistää tilastointitarkoitukseen kerättyjen tietojen käyttöä tieteellisissä tutkimuksissa ja yhteiskuntaoloja koskevissa tilastollisissa selvityksissä. Tilastolain 13 §:n 3 momentin mukaan tilastoviranomainen voi antaa käyttöoikeuden tilastointitarkoitukseen kerättyihin tietoihin, joista tilastoyksikkö on välillisesti tunnistettavissa. Käytännössä käyttöoikeuden myöntäminen tapahtuu etäkäyttöjärjestelmässä. Henkilötietojen käsittelyperusteen määrittää rekisterinpitäjä eli tutkija tai tutkimushanke. Yleisin käsittelyperuste tutkimushankkeissa on tietosuojasetuksen 6 artiklan 1 kohdan e-alakohta ja tietosuojalain (1050/2018) 4 §:n 1 momentin 3 kohta. Etäkäyttöjärjestelmän tekninen ylläpito ulkoistettiin sopimusteitse vuonna 2015 opetus- ja kulttuuriministeriön, jäljempänä *OKM*, osittain omistamalle CSC:lle, joka toimii henkilötietojen käsittelijänä. Tutkijapalvelun tuloista nykyisin suurin osa (noin 70 %) käytetään etäkäyttöjärjestelmän ylläpitämiseen liittyviin kustannuksiin. Nykyinen etäkäyttöjärjestelmän versio otettiin käyttöön vuonna 2020.

Tilannehuone

Tilastoaineiston keskeinen merkitys yhteiskunnallisen päätöksenteon valmistelun ja tieteellisen tutkimuksen tausta-aineistona edellyttää, että myös kansallinen tilastolainsäädäntö on ajantasaista. Lisäksi on tärkeää varmistaa, etteivät kansallinen tilastolainsäädäntö, Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset (EY) N:o 223/2009, annettu 11.3.2009, Euroopan tilastoista sekä salassapidettävien tilastotietojen luovuttamisesta Euroopan yhteisöjen tilastotoimistolle annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY, Euratom) N:o 1101/2008, yhteisön tilastoista annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 322/97 ja Euroopan yhteisöjen tilasto-ohjelmakomitean perustamisesta tehdyn neuvoston päätöksen 89/382/ETY, Euratom kumoamisesta, jäljempänä *EU:n tilastoasetus*, ja tilastotoimen yleiset periaatteet aseta esteitä tai rajoituksia tilastokeskuksen edellytyksille tehokkaasti vastata tilastoaineistojen kasvaneeseen kysyntään yhteiskunnassa. Myös tilastokeskuksen tehtävien kehittäminen palvelu- ja tieto-organisaation suuntaan sekä avoimen datan periaatteen noudattaminen ja tiedon pitäminen ilman aiheutonta viivytystä ja tietoturvalisissä käsittely-ympäristössä sekä mahdollisimman tasapuolisesti ja ajantasaisena tiedontarvitsijoiden saatavilla puoltavat sitä, että etenkin TK-lakia on modernisoitava.

Keväällä 2020 koronaepidemian alkaessa selvisi, ettei käytössä olevilla tilastointijärjestelmillä saada riittävän nopeasti luotettavaa tietoa koronaepidemian ja erilaisten rajoitustoimien vaikutuksista yhteiskunnassa. Tämän johdosta *Helsinki Graduate School of Economics* –taloustieteen tutkijakoulun ja tutkimusyksikön, jäljempänä *HGSE*, tilastokeskuksen ja valtioneuvoston eri ministeriöiden kesken käydyt keskustelut johtivat Tilannehuoneen perustamiseen. Tilannehuone on tehokkaammaksi kehitetty tutkijapalvelun toimintamalli työskentelystä etäkäyttöjärjestelmästä, jollaista tilastokeskus on vuodesta 2010 tarjonnut palvelukseensa säännönmukaisesti kasvavan, noin 700 henkilöä käsittävän tutkijayhteisön tutkimustarpeita. *HGSE*:n tutkijoiden lisäksi Tilannehuoneessa on aktiivisesti työskennellyt Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen, jäljempänä *VATT*, useiden tutkijoiden lisäksi Turun yliopiston, valtiovarainministeriön, jäljempänä *VM*, ja tilastokeskuksen tutkijoita.

Tilastokeskuksen työjärjestys antaa pääjohtajalle keskusvirastoille tyypilliseen tapaan laajat toimivaltuudet, mikä muun muassa on mahdollistanut päätöksen Tilannehuoneen hyväksi toteutusta erillispalvelusta saada ajantasaista tilastoaineistoa muista tiedontarvitsijoista poikkeavin ehdoin. Koronaepidemian seurantaan ja torjuntaan liittyvien, nopeasti yhteiskunnallisen päätöksenteon valmisteluun saatettavien lähdeaineistojen analysoimiseksi tilastokeskuksen pääjohtaja on 1.4.2020 määrännyt eräitä tilastoaineistoja luovutettavaksi ajantasaisina tutkimuskäyttöön (*scientific purposes*) ennen aineistoihin perustuvien tilastojen julkaisemista. Päätös poikkesi tilastokeskuksen aikaisemmasta käytännöstä, jonka mukaan tilastoaineistoa ei voida käyttää toissijaiseen tarkoitukseen ennen kuin sitä on käytetty ensisijaiseen käyttötarkoitukseen. Päätös (tai erillislupa) on ollut tarkoitettu väliaikaiseksi ja varmistamaan Tilannehuoneen toimintaedellytykset koronaepidemian ajaksi. Tilannehuoneella on poikkeusoloissa ollut tietosuoja-asetuksen edellyttämä käyttötarkoitus ja tutkimussuunnitelma ”korona-pandemian talousvaikutusten selvittämisestä”. Järjestelyn perusteella tilastokeskus on toimittanut käyttöluopapäätöksellä ja mainitulla pääjohtajan päätöksellä erillispalvelun saaneelle Tilannehuoneelle tilastoaineistoa ennen kuin aineistoista muodostetut tilastot on julkaistu muille tiedontarvitsijoille. Tilannehuoneelle ei siten ole toimitettu tietoja myöhemmin julkaistuista tilastoista. Samalla Tilannehuone on saanut normaalista jonotusprosessista poikkeavan erillispalvelun käyttöluopakemustensa käsittelyyn. Tilastokeskus teki käyttöluopapäätöksen aineistojen luovuttamisesta Tilannehuoneelle ennen tilastojen valmistumista, mutta pyrki nopeuttamaan tilastojen tuotantoa niin nopeaksi, ettei luovuttaminen ennen tilastojen julkaisemista ole tarpeellista. Päätöksen oikeusperustana voidaan pitää tilastolain 13 §:n 2 momentin 1 kohtaa (”Tilastoviranomainen voi luovuttaa tilastointitarkoitukseen keräämiään salassa pidettäviä tietoja: 1) tieteellistä tutkimusta ja yhteiskuntaoloja koskevaa tilastollista selvitystä varten”). Tilastolain 13 §:n perusteluissa on voimakkaasti kannustettu tilastokeskusta yhteistyöhön tutkijayhteisön kanssa.

HGSE on merkittävä akateemisen taloustieteellisen osaamisen keskittymä Suomessa ja sen tutkijat ovat tehneet Tilannehuoneen aineistoilla useita hyödyllisiä selvityksiä koronaepidemian aikana. Käytännön kokemukset Tilannehuoneen toiminnasta osoittavat, että sen saamista erillispalvelusta on ollut merkittävä hyöty ja että nopeasti saatavilla oleville tilastoaineistoille on myös suuri kysyntä yhteiskunnassa. Tilannehuoneen perustamiseen johtanut tarve koronaepidemian taloudellisten vaikutusten arviointiin koskee yhtä lailla ja varsinkin kiireellisten lainvalmisteluhankkeiden vaikutusten arviointia. Määräaikaiset hallinnolliset järjestelyt eivät kuitenkaan riittävästi vastaa näihin haasteisiin. Tilastokeskus on tämän johdosta uudistanut VM:lle aloitteensa kiireellisiin lainsäädäntötoimiin ryhtymiseksi Tilannehuonetta palvelevan tutkijapalvelun aseman selkeyttämiseksi sekä sellaisen säädöspohjan täsmentämiseksi ja vahvistamiseksi, joka toimii muulloinkin kuin koronaepidemian aiheuttamissa poikkeuksellisissa tai sen kaltaisissa vaikeissa olosuhteissa. Tutkijapalvelu ei ole pystynyt vastaamaan esiintyvään kysyntään siinä laajuudessa kuin on ollut tarvetta osittain sen vuoksi, että sen juridinen asema osana tilastokeskusta on ollut täsmentämättä. Tutkijapalvelun oikeuspoliittisena perustana voidaan pitää tilastolain 3 §:n viimeistä virkettä: ”Lain tarkoituksena on myös edistää tilastointitarkoituksia varten kerättyjen tietojen käyttöä tieteellisissä tutkimuksissa ja yhteiskuntaoloja koskevissa tilastollisissa selvityksissä.” Tilastokeskuksen aloitetta on käsitelty VM:n ja tilastokeskuksen tulosohjausneuvotteluissa toukokuussa 2021 ja sovittu, että tarpeellisten lainmuutosten selvittäminen aloitetaan viipymättä.

VM on alustavasti asettanut neljä reunaehto, joiden toteuttamismahdollisuuksia selvityksessä ja esityksen valmistelussa on painotettu seuraavin näkökohdin: (i) tilastokeskuksen tehtävien kehittäminen palvelu- ja tieto-organisaation suuntaan, (ii) avoimen datan periaatteen noudattaminen ja tiedon pitäminen mahdollisimman tasapuolisesti ja ilman aiheetonta viivytystä tutkijaja viranomaisyhteisön sekä muiden tiedontarvitsijoiden saatavilla, (iii) kustannustehokkuuden vaaliminen, mikä yhtäältä puoltaa uudistuksen toteuttamista tilastokeskuksen omin voimava-

roin ja toisaalta tarvetta rahoituksen uudelleenjärjestämiselle, ja (iv) mahdollisuus valtioneuvoston elinkeino- ja talouspolitiikan sekä valtion talousarvion valmistelua varten kiireellisesti tarvittavien tilastoaineistojen parempaan saatavuuteen, muiden tiedontarvitsijoiden tasapuolista kohtelua kuitenkin vaarantamatta.

Valtioneuvoston kanslia, jäljempänä *VNK*, toteutti keväällä 2021 viranomaisaineistojen käytön pilottihankkeen, jossa kokeiltiin viranomaisten toiminnassa syntyvien hallinnollisten rekisterien käyttöä yhteiskunnallisen päätöksenteon tukena. Suomessa on saatavilla poikkeuksellisen kattava, ajantasainen ja luotettava julkishallinnon aineisto, jonka laaja hyödynnettävyys mahdollistaa laadukkaan tietoon perustuvan yhteiskunnallisen päätöksenteon. Lisäksi aineistoilla on suuri ja kasvava merkitys empiirisessä akateemisessa tutkimuksessa. Suomalaiset rekisteriaineistot mahdollistavat erilaisten aineistolähteiden linkittämisen tavalla, joka ei ole useissa muissa maissa mahdollista. Vaikka rekisterit näyttävät tilastoilta, ne eivät ole virallisia tarkistettuja tilastoja. Suomessa on perinteisesti ollut muiden Pohjoismaiden tavoin globaalissa vertailussa parhaat edellytykset tehdä tietoon pohjautuvaa politiikkavalmistelua ja tutkimusta. Eri-alaisten aineistojen määrän ja käytön kasvaessa on noussut esiin myös haasteita, joiden ratkaiseminen on ensiarvoisen tärkeää, jotta aineistoista on mahdollisimman suuri hyöty yhteiskunnalle. Vuonna 2019 säädetyssä sosiaali- ja terveysalan tutkimusaineistojen saatavuutta parantavassa toisiolaissa määriteltiin Findata vastuulliseksi viranomaisiksi hoitamaan sosiaali- ja terveysalan tutkijapalvelua ja Findatan oikeudellinen asema suhteessa sen toiminnassa käsiteltyihin aineistoihin. Muutoin tutkimusaineistojen luovutus perustuu rekisteriä koskevaan erityislainsäädäntöön tai julkisuuslain 28 §:ään. Tilastokeskuksen ja muiden valtion viranomaisten tilastointitarkoitukseen kerättyjen tietojen luovuttamisesta tutkimuskäyttöön on säädetty tilastolain 13 §:ssä ja lisäksi eräiden salassa pidettävien tietojen luovuttamisesta myös tunnistetietoineen tilastolain 19 §:ssä. TK-laissa tutkijapalvelua ei ole erikseen määritelty tilastokeskuksen tehtäväksi. Esitys kytketty siten tiiviisti myös tutkijapalvelun oikeuspoliittiseen perustaan tilastolain 3 §:n viimeisessä virkkeessä.

Esityksellä pyritään lisäksi parantamaan eduskunnan tiedonsaantia suoraan valtioneuvostosta, mitä eduskunnan perustuslakivaliokunta on erityisesti edellyttänyt (PeVL 30/2020 vp, Selvitys eduskunnan perustuslaissa turvatun tiedonsaantioikeuden toteutumisesta, 2.10.2020) sekä vahvistamaan tilastoviranomaisten vastuunalaisuuden varmistamiseksi eduskunnan asemaa EU:n tilastoasetusta täydentävien käytännesääntöjen noudattamisen ja täytäntöönpanon valvonnassa (Euroopan tilastoja koskevat käytännesäännöt. Kansallisia tilastoviranomaisia ja Eurostatia (EU:n tilastoviranomaista) varten Euroopan tilastojärjestelmää käsittelevän komitean hyväksymä. 16.11.2017, *Code of Practice*).

Lisäksi esitystä valmisteltaessa on edellytetty selvittäväksi, mitä reunaehtoja Suomea velvoittava EU:n tilastosääntely asettaa ja salliiko se tilastojen laatimiseksi kerätyn aineiston jakamisen Tilannehuonetta laajemmin tutkimuskäyttöön ennen kuin aineistosta on laadittu tilasto. Aineisto ei tällöin ole keskeneräinen, vaan se on kerätty tilastokeskukseen ja sen laatu varmistettu, joten se on valmis ja viimeistelty.

1.2 Valmistelu

Esitys on valmisteltu VM:ssä. Valmistelussa on kuultu etenkin tilastokeskuksen edustajia sekä oikeusministeriön, jäljempänä *OM*, OKM:n, sosiaali- ja terveysministeriön, jäljempänä *STM*, sekä työ- ja elinkeinoministeriön, jäljempänä *TEM*, samoin kuin tietosuojavaltuutetun toimiston ja Verohallinnon edustajia. Asian kiireellisyyden vuoksi selvitys on toteutettu suoraan hallituksen esityksen muotoon, minkä lisäksi esityksen valmistelussa on pyritty mahdollisuuksien mukaan hyödyntämään kansallisen tilastolainsäädännön uudistamistarpeita ja mahdollisuuksia pa-

rantaa tilastoaineiston saamista tutkimuskäyttöön selvittäneiden VM:n kahden työryhmän julkistamia muistioita: (i) 22.11.2016, VM048:00/2015, jäljempänä *Sovalan työryhmä*, ja (ii) 15.6.2020, VN/5797/2020 ja VM086:00/2020, Julkishallinnon aineistojen hyödyntämistä tutkimuksessa selvittävän työryhmän loppuraportti, VM:n julkaisuja 2020:54, jäljempänä *Spolanderin työryhmä*.

Sovalan työryhmä ei saavuttanut yksimielisyyttä kaikista ehdotuksistaan. Ehdotetusta muutoksesta TK-lakiin ja tilastokeskuksen tehtävästä valtion tilastotoimen koordinoitaviranomaisena ei muodostunut yksimielistä näkemystä tilastoviranomaisten kesken. Työryhmä ehdotti myös tilastokeskuksen tiedonkeruuvaltuuksien laajentamista yksityisen sektorin aineistoihin, mistä ei muodostunut kaikilta osin yhtenäistä näkemystä. Tarkasteltuaan tiedonantovelvollisia koskevan lakisääteisen uhkasakon käyttökelpoisuutta työryhmä totesi, että rikemaksun käyttöönotto tilastolaisissa vaatii vielä muun muassa vaikutusarvioinnin lisäselvitystä. Tilastolakiin lisättäväksi ehdotetusta säännöksestä, joka koski velvollisuutta kuulla tilastokeskusta silloin, kun viranomaiset harkitsevat muuttavansa tai lopettavansa olemassa olevia tietovarantoja ja rekistereitä, joiden tietoja käytetään tilastointitarkoitukseen, ei myöskään saavutettu yksimielisyyttä. Yksimielistä näkemystä ei myöskään muodostunut tietoturvallisen käyttöympäristön kehittämisestä.

Spolanderin työryhmä selvitti mahdollisuuksia parantaa julkishallinnon dataan perustuvien tutkimusaineistojen saatavuutta ja ehdotti aineistojen saatavuuden parantamiseksi aineistojen keräämisen keskittämistä, aineistojen täsmällistä luokittelua, aineistojen tarjoamisen keskittämistä tuottajilta käsittelijöille, vähän käsitellyn tiedon laajempaa jakamista käyttäjille ja metadatan laadun parantamista. Työryhmä ehdotti myös keskitettyä tutkimusaineistojen luvitusta, lupakäsittelyn ohjeistuksen parantamista sekä tilastokeskuksen ja Findatan sopimuskäytäntöjen yhtenäistämistä. Tilastokeskuksen etäkäyttäjärjestelmän kehittämistä pidettiin tärkeänä, samoin kuin tiiviimpää yhteistyötä aineistojen tuottajien, hankkeiden suunnittelijoiden ja aineiston käyttäjien kesken. Työryhmä ehdotti myös, että infrastruktuuri on budjettirahoitteista ja että pyydetty hinta kattaa aineiston tarjoamisen rajakustannukset. Tärkeänä pidettiin myös aineistoinfrastruktuurien yhteensopivuutta sekä lainsäädännön ajantasaisuutta ja sen tulkinnan yhdenmukaisuutta.

Spolanderin työryhmän ehdotuksista on tilastokeskuksessa jo toteutettu eräitä teknisiä suosituksia sähköisestä käyttöluvasta ja hinnoittelusta sekä yhteistyöstä Findatan kanssa, minkä lisäksi tutkijapalvelun nykyinen rahoitusmalli, mukaan lukien asiakasmaksut, on otettu tarkasteluun. Esitystä valmisteltaessa on lisäksi seurattu tilastokeskuksen johdolla toimivan Varallisuustutkimuksen ja varallisuustilastoinnin kehittämisprojektin ohjausryhmän keskustelua ja selvitystä, johon ovat osallistuneet VM, Suomen Pankki, jäljempänä *SP*, ja rahoitusvakausvirasto, jäljempänä *RVV*. Esitystä on täydennetty konkreettisilla esimerkeillä, joilla tarkemmin perustellaan syitä sille, miksi tilastokeskuksen tutkija- ja aineistopalvelusta on tarpeen säätää tarkemmin laissa.

Spolanderin työryhmä teki useita ehdotuksia aineistojen saatavuuden parantamiseksi. Työryhmän työssä tärkeää oli tunnistaa selkeästi ”aineiston käsittelijöiden” rooli tutkimusaineistojen käytössä. Raportti kuvaa roolia seuraavasti: ”Aineistojen käsittelijöillä tarkoitetaan toimijoita, joiden nimenomaisena tehtävänä on tarjota aineistoja politiikan valmistelu- ja tutkimuskäyttöön. Tällaisia tahoja Suomessa ovat erityisesti tilastokeskus ja tänä vuonna [2020] toimintansa aloittanut Findata. Ne toimivat aineistoja kokoavina ja niitä käyttöön tarjoavina organisaatioina keräten ja yhdistäen tietoja eri lähteistä, luoden niistä erityisesti politiikan valmistelu- ja tutkimuskäyttöön tarkoitettuja valmisaineistoja ja myöntäen niihin käyttöluvia silloin, kun kyse on tietosuojalainsäädännön piirissä olevista tiedoista. Näille toimijoille on tärkeää erityisesti selkeä lainsäädännöllinen mandaatti aineistojen käyttöön tarjoamiselle sekä ohjaavan ministeriön selkeät linjaukset esimerkiksi toiminnan prioriteeteista.”

Aineistokokonaisuuksia tarjoavien palveluntuottajien roolin tunnistaminen on sikäli tärkeää, että aikaisemmassa asiaan liittyvässä lainsäädännön kehittämisessä on yleensä tunnistettu vain kaksi roolia, rekisteriviranomainen ja tutkija. Tällöin jää pohtimatta aineistojen käsittelijäorganisaatioille tärkeä sääntely siitä, millä ehdoilla ne voivat palvelujaan tarjota. Raportin keskeinen suositus liittyen käsittelijöiden – tässä tapauksessa tilastokeskuksen tutkijapalvelun – toiminnan parantamiseksi on se, että lisätään tilastolakiin toisilain mukainen kirjaus siitä, että tilastokeskus voi koostaa tutkimuskäyttöön valmisaineistoja myös muista kuin tilastointitarkoitukseen vastaanotetuista aineistoista.

Spolanderin työryhmän ehdotuksesta poiketen esityksessä ehdotetaan, että muutos tehdään TK-lakiin eikä tilastolakiin. Ehdotuksen perustelu on, että lainsäädäntö nykyisin mahdollistaa tilastokeskuksen toimimisen aktiivisesti vain niiden tietoaaineistojen osalta, jotka on hankittu tilastokeskuksen tai jotka muut tilastoviranomaiset (esimerkiksi Tulli) ovat hankkineet tilastolainsäädännön perusteella. Aineistojen kerääminen tilastokeskukseen edellyttää nykyllä lainsäädännön puitteissa tilastointitarkoitusta, eikä pelkästään tutkimustarkoitukseen voida kerätä aineistoja. Tällöin ei voida varautua yhdisteltyjen tutkimusaineistojen kysyntään. Vaikka kysytyimmät tietoryhmät ja aineistot ovat usein samoja eri tutkimuksissa, ne joudutaan nykyllä lainsäädännön mukaisesti kokoamaan aina erikseen ja uudelleen, kun uusi käyttäjä aineistoa tarvitsee.

2 Nykytila ja sen arviointi

Tilastokeskusta koskevan lainsäädännön ajantasaisuus

Tilastolain 2 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan tilastoviranomaisella tarkoitetaan tilastokeskusta ”valtion tilastotoimen yleisviranomaisena sekä Luonnonvarakeskusta, Tullia sekä Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitosta niiden hoitaessa laissa säädettyjä tilastojen laadintaan liittyviä tehtäviä”. Tilastokeskuksen tehtävät määritellään tilastolaisissa ja TK-laissa. Lakien keskinäisen dynamiikan mukaan tilastolaki on toiminnallinen säädös, joka koskee kaikkien valtion viranomaisten tilastotuotantoa ja sisältää EU:n tilastosääntelyn vaatimukset, kun taas TK-laki on suppea hallinnollinen säädös, joka koskee vain tilastokeskusta. Tilastolakia, jonka 5 luku (14-19 §:t) sisältää tilastokeskuksen tilastointia koskevia erityissäännöksiä, on muutettu sen voimassaoloaikana (1.5.2004 alkaen, jolloin aikaisempi tilastolaki (62/1994) kumottiin) kuudesti pääasiassa muussa lainsäädännössä tapahtuneen kehityksen johdosta. TK-laki on puolestaan ajalta ennen Suomen EU-jäsenyyttä ja sitä on muutettu vain kerran. Toisaalta EU:n tilastosääntely on samanaikaisesti merkittävästi laajentunut ja sitä on kehitetty aikaisempaa huomattavasti monipuolisemmaksi ja yksityiskohtaisemmaksi. Näistä syistä selvityksen keskeinen johtopäätös on, että etenkin TK-laki on ajantasaistamisen ja mahdollisen kokonaistarkastelun tarpeessa. Tilastolakia kehitettäessä on puolestaan otettava huomioon EU:n voimakkaasti uudistunut tietosuojasääntely. TK-lain ja tilastolain välisen suhteen selventämiseksi sekä rinnakkaisten etäkäyttöjärjestelmien välisen työnjaon selkeyttämiseksi ja tutkija- ja aineistopalvelun kuormittumisen estämiseksi esityksen lakiehdotukset sisältävät myös eräitä teknisluontoisia informatiivisia säännöksiä.

Talouselinpolitiikan ja etenkin elinkeino-, finanssi- ja veropolitiikan valmistelun toimintaympäristö on Suomen EU-jäsenyyden aikana sekä yhteisen valuutan käyttöönoton ja euroalueen yhteistyön syventymisen seurauksena voimakkaasti muuttunut. Erityisesti tämä kehitys puoltaa valtioneuvoston näkökulmasta kansallisen tilastolainsäädännön ajantasaistamistarpeiden tarkastelua. Samanaikaisesti tiedonhallintaa sekä tiedon julkaisuutta, saatavuutta ja maksullisuutta koskeva kansallinen lainsäädäntö ja EU-sääntely on laajentunut ja yksityiskohtaistunut. Vaatimukset julkisen hallinnon toiminnan avoimuudesta ovat myös kasvaneet.

Hallinnollisten rekisterien keskeinen merkitys yhteiskunnallisen päätöksenteon valmistelun ja tieteellisen tutkimuksen tausta-aineistona on kasvanut ja edellyttää myös kansallisen tilastolainsäädännön ajantasaisuutta. Tämän vuoksi on tärkeää varmistaa, etteivät kansallinen tilastolainsäädäntö, EU:n tilastoasetuksen soveltamiskäytäntö ja tilastotoimen yleiset periaatteet aseta esteitä tai rajoituksia tilastokeskuksen edellytyksille tehokkaasti vastata hallinnollisten rekisterien kasvaneeseen kysyntään yhteiskunnassa. Esityksessä pannaan tarkemmin kansallisesti täytäntöön EU:n tilastoasetuksen 17 a artiklaan liittyvä käytännesääntöjen kohta 8.6, jossa arvioidaan artiklan vaatimusten toteutumista.

Tilastokeskus saa nykyisin kerätä vain sellaisia tietoja, joita se tarvitsee tilastointitarkoitukseen. EU:n tilastoasetuksen 1, 2 ja 17 a artikloissa säädetään, että tilastointitarkoitus sisältää myös tilastojen kehittämisen ja laadunparannuksen. Tilastokeskus voi luovuttaa tilastointitarkoitukseen kerättyjä tietoja tieteelliseen tutkimukseen ja yhteiskuntaoloja koskeviin tilastollisiin selvityksiin, mutta se ei saa kerätä tietoja suoraan niitä varten. Näin on syntynyt tilanteita, joissa suuri osa viranomaisten henkilörekistereistä siirtyy tilastokeskukseen tilastointia varten, mutta osa jää siirtämättä, koska tilastokeskus ei tarvitse näitä tilastointitarkoitukseen. Tutkija joutuu hakemaan erillislupaa rekisteriä pitävältä toiselta viranomaiselta, jos hän tarvitsee tutkimukseensa tietoja, joita ei ole siirretty tilastokeskukseen. Hallinnollisen taakan keventämisen ja normipurun näkökulmasta lainsäädännön selventämisen tarve on ilmeinen.

Tilastokeskuksen etäkäyttöjärjestelmä

Tietoturvallisen käsittely-ympäristön avulla voidaan tutkijoille antaa tilastolain 13 §:ssä säädetty käyttöoikeus salassa pidettäviin tietoihin, joista on poistettu vain suoran tunnistamisen mahdollistavat tiedot (nimi, osoite, julkisesti saatavilla oleva tunnistenumero). Ilman etäkäyttöjärjestelmää 13 §:n soveltaminen ei ole tilastokeskuksen omaksuman käytännön mukaan mahdollista, sillä aineistosta on poistettava myös välillisen tunnistamisen mahdollistavat tiedot, jolloin aineistot eivät ole tutkimuskäyttöä varten yhtä kattavia. EU:n tilastoasetuksen 23 artiklan vaatimus tukee tilastolain 13 §:n tavoitteita, joissa on korostettu tieteellisen tutkimuksen käyttöoikeutta välillisesti tunnistettaviin tietoihin ja pyrkimystä tieteen vapauden turvaamiseen.

Etäkäyttöjärjestelmässä voidaan myös yhdistää muiden rekisterinpitäjien tietoja tai tutkijoiden itse keräämiä tietoja tilastokeskuksen tietoihin tutkimusaineistojen muodostamiseksi. Toinen rekisterinpitäjä tai tutkija toimittaa yhdistettävän aineiston tilastokeskukseen, jossa aineistossa olevat yksilöivät tunnisteet korvataan pseudotunnisteella ja viedään aineiston suojauksen jälkeeseen etäkäyttöjärjestelmään. Etäkäyttöjärjestelmän käyttö on laajentunut ja sen kautta jaetaan tilastokeskuksen aineistojen lisäksi muidenkin viranomaisten (esimerkiksi Tullin, THL:n ja TEM:n) aineistoja silloin, kun niitä yhdistetään tilastokeskuksen aineistoihin. Tilastokeskus avaa, muiden viranomaisten antamien käyttö lupien mukaisesti, sille toimitetut valmiit aineistokokonaisuudet tutkijoiden käyttöön etäkäyttöjärjestelmässä. Aineistoihin voidaan myös liittää tutkijoiden itse keräämiä aineistoja, kuten kyselyaineistoja. Päätöksen tietojen luovuttamisesta tutkimukseen tekee rekisterinpitäjänä toimiva viranomainen tai muu taho.

Tutkimusaineistojen jakelijan ja käyttäjän kannalta etäkäyttöjärjestelmä on kustannustehokas, koska kaikkien viranomaisten aineistot, joita käytetään tutkimuksissa, voivat olla yhdessä järjestelmässä. Tutkijoita helpottaa myös se, ettei heidän tarvitse huolehtia aineistojen säilytyksestä. Tilastokeskus on tarjonnut etäkäyttöjärjestelmää myös muiden viranomaisten aineistojen jakelualustaksi, jotta tutkijoilla on etäkäyttöjärjestelmän kautta helposti saatavilla kaikki tutkimuksen kannalta olennainen tutkimusaineisto. Tämä parantaa tilastokeskuksen palvelutasoa sekä helpottaa ja tehostaa tutkijoiden työtä ja säästää aineistojen hankinta- ja hallinnointikustannuksia tutkimushankkeissa.

Esimerkki. Tutkimusaineiston saatavuuden ongelma ei rajoitu suomalaisiin toimijoihin. TEM on tuonut esiin, että Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestön OECD:n vertailevat tutkimukset suomalaisella aineistolla ovat merkittävästi viivästyneet, koska ulkomaisten tutkijoiden datan etäkäyttö tilastokeskuksen etäkäyttäjärjestelmässä on edellyttänyt (i) teknisen käyttöyhteyden, yliopiston käyttäjätunnukset ja tähän sovelletun vahvan tunnistautumisen, (ii) salassapitosopimuksen tilastokeskuksen kanssa, (iii) etäkäyttösitoumuksen ulkomailta tilastokeskukselle, (iv) liittymisen TEM:n organisaatiosopimukseen, (v) TEM:n datojen käyttöluvan, (vi) KEHA-keskuksen datojen käyttöluvan, ja (vi) tilastokeskuksen käyttöluvan FIONA-etäkäyttäjärjestelmään. Osasyynä ovat tietosuojan haasteet, jotka liittyvät Yhdysvaltojen tiedusteluviranomaisten laajoihin tiedonsaantioikeuksiin.

Eduskunnan tiedonsaanti

Esityksellä pyritään parantamaan eduskunnan tiedonsaantia suoraan valtioneuvostosta, mitä eduskunnan perustuslakivaliokunta on erityisesti edellyttänyt (PeVL 30/2020 vp) sekä vahvistamaan eduskunnan asemaa EU:n tilastoasetusta täydentävien käytännösääntöjen noudattamisen ja täytäntöönpanon valvonnassa tilastoviranomaisten vastuunalaisuuden varmistamiseksi. Valiokunta on katsonut, että eduskunnan oikeus saada pyytämänsä tiedot on ehdoton eikä valtioneuvostolla ole toimivaltaa kieltäytyä luovuttamasta pyydettyjä tietoja. Lisäksi valiokunta muun muassa on edellyttänyt, että eduskunnalle on tarpeen selvittää riittävän seikkaperäisesti ratkaisujen ja esimerkiksi talousarvioehdotuksen mitoituksen perusteet perusteluineen. Lisäksi myös kansanedustajien aktiivisessa käytössä oleva eduskunnan tietopalvelu hyötyy välillisesti esitykseen sisällyvistä ehdotuksista. Näistä syistä eduskunnan ja sen valiokuntien ajankohtaisiin tietoaainetotarpeisiin vastaamista on tarpeen tehostaa eikä sen ohjaaminen valtioneuvostosta suoraan saatavan valmistelutyön asemesta Tilannehuoneen kaltaiseen yksittäiseen tutkimusorganisaatioon ole muuna kuin väliaikaisena ratkaisuna enää perusteltua. Toisaalta nopeasti saatavilla oleville, käytännösääntöjen kohdassa 8.6 tarkoitetuille hallinnollisille rekistereille on suuri kysyntä yhteiskunnassa, minkä vuoksi on tärkeää varmistaa tutkija- ja viranomaisyhteisön muiden tiedontarvitsijoiden mahdollisimman tasapuolinen kohtelu ja tietoturvallinen käsittelyympäristö. Myös Tilannehuoneesta saadut kokemukset, etenkin kun se on osoittautunut tutkijapalvelun tehokkaaksi toimintamalliksi työskentelystä etäkäyttäjärjestelmässä, puoltavat samanlaisen järjestelyn toteuttamista laajemmin muun tutkija- ja viranomaisyhteisön saataville.

Euroopan unionin tilastosääntely

EU:n tilastosääntelyn oikeusperusta on EU:n toiminnasta tehdyn sopimuksen, jäljempänä *SEUT*, 338 artikla (aiempi EY-sopimuksen 285 artikla), jonka 2 kohdan mukaan: ”Tilastojen laatimisessa noudatetaan puolueettomuutta, luotettavuutta, objektiivisuutta, tieteellistä riippumattomuutta, kustannustehokkuutta ja tilastosalaisuutta; tilastojen laatimisesta ei saa aiheutua kohtuutonta rasitetta taloudellisille toimijoille”.

EU:n tilastosääntelyn keskeinen säädös on EU:n tilastoasetus, jonka etusija suhteessa kansalliseen tilastolainsäädäntöön tunnustetaan tilastolain 1 §:n 3 momentissa: ”Tämän lain säännöksiä sovelletaan [Euroopan yhteisön tilasto-ohjelmaan sisältyviin] tilastoihin siltä osin kuin edellä mainittu asetus ei tule sovellettavaksi”. EU:n tilastoasetus on velvoittava silloin, kun laaditaan Euroopan tilasto-ohjelmaan kuuluvia tilastoja, jollaisia suurin osa tilastokeskuksen tilastoista on. Yksi EU:n tilastoasetuksen keskeisistä tilastoperiaatteista on *puolueettomuus*, mikä tarkoittaa sitä, että tilastoja on kehitettävä, tuotettava ja jaettava neutraalilla tavalla ja että kaikkia käyttäjiä on kohdeltava yhdenvertaisesti (2 artiklan 1 b kohta). EU:n tilastoasetusta muutettiin vuonna 2015 (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2015/759, annettu 29.4.2015, Euroopan tilastoista annetun asetuksen (EY) N:o 223/2009 muuttamisesta) ja sitä sovelletaan Euroopan tilastoihin ja Euroopan tilasto-ohjelmassa määriteltyihin tilastoalueisiin. Tilastojen

asemesta uusissa EU-asetuksissa operoidaan käsitteillä ”aihealue”, ”aihe” ja ”yksityiskohtainen aihe”. Yksittäisistä toimitettavista tiedoista säädetään erillisissä tilastokohtaisissa asetuksissa sekä puiteasetuksissa (*framework regulation*), joiden nojalla annetuissa komission delegoiduissa säädöksissä tuotettavat tiedot määritellään tarkemmin. Tilasto-ohjelmasta säädetään EU:n tilastoasetuksen 13 artiklassa. Euroopan parlamentin ja neuvoston yhteispäätösmentellyssä hyväksytty ohjelma 2021-2027 julkaistiin äskettäin ja se sisältää tilastojen lisäksi selvitystehtäviä uudesta tiedontuotannosta ja tilastoinnin tuotantoteknologian kehittämistoimia. Tilastojen sisältöä sääntelevät EU-asetukset ovat muuttuneet pääosin puiteasetuksiksi eikä niissä enää ole erotettavissa perinteisiä tilastoja. Muutosten seurauksena on yhä vaikeampaa vetää rajaa kansallisen ja EU-tilastoinnin välille.

Tilastovirastojen mahdollisuudesta luovuttaa tilastointia varten saamia tietoja tutkimuskäyttöön on säädetty EU:n tilastoasetuksen 23 artiklan ensimmäisessä kappaleessa seuraavasti: ”Komissio (Eurostat) tai kansalliset tilastolaitokset tai muut kansalliset viranomaiset voivat toimivaltansa puitteissa myöntää käyttöoikeuden sellaisiin salassa pidettäviin tietoihin, joiden perusteella tilastoyksiköt on mahdollista tunnistaa ainoastaan välillisesti, tutkijoille, jotka suorittavat tilastollisia analyysejä tieteellisiä tarkoituksia varten. Jos tiedot on luovutettu komissiolle (Eurostatille), vaaditaan tiedot toimittaneen kansallisen tilastolaitoksen tai muun kansallisen viranomaisen hyväksyntä.” On huomionarvoista, ettei valtuutuksessa mainita etäkäyttöjärjestelmiä, jollaiset olivat artiklan säätämisen aikaan Euroopassa harvinaisia ja ovat sitä edelleen.

EU:n tilastoasetuksen valtuutus on suoraan sovellettavaa lainsäädäntöä, joka koskee vain EU:n tilastointia varten hankittuja tietoja. Vastaavanlaisia kirjauksia on sittemmin tehty kansallisiin tilastolakeihin niin, että ne kattavat myös kansalliseen käyttöön tarkoitettujen tilastoaineistot. Tilastolakiin lisättiin vuonna 2013 mahdollisuus luovuttaa pseudonymisoitua tilastoaineistoa tutkimuskäyttöön eli tietoa, josta on poistettu mahdollisuus suoraan tunnistamiseen. Tämä osaltaan lisäsi voimakkaasti rekisteriaineistojen kysyntää, ja esimerkiksi tutkijapalvelun toiminnan volyymi on mainitun lainmuutoksen jälkeen kasvanut noin nelinkertaiseksi verrattuna lainmuutosta edeltäneeseen aikaan.

EU:n tilastosääntely jättää kuitenkin eräiltä osin kansallista liikkumatilaa tilanteisiin, joissa tilastoaineistojen tarkoituksenmukaista käyttöä ja käytettävyyttä halutaan lisätä, mihin Suomesakin on esiintynyt kysyntää ja tarvetta. Kansallista liikkumatilaa on käytetty esimerkiksi Tilannehuoneen kanssa toteutetussa järjestelyssä, josta on erillinen tilastokeskuksen pääjohtajan päätös ajantasaisen tilastoaineiston luovuttamisesta tutkimuskäyttöön ennen aineistoihin perustuvien tilastojen julkaisemista. Käytännesääntöjen kohdan 15.4 mukaan ”Yksikköaineistoihin pääsy sallitaan tutkimustarkoituksiin, ja siinä noudatetaan erityisiä sääntöjä tai protokollaa”.

Datahallintosäädös

Salassa pidettävistä tiedoista tullaan EU:ssa säätämään neuvoteltavana olevassa, komission marraskuussa 2020 antamassa ehdotuksessa EU:n datahallintosäädökseksi (*Data Governance Act*, jäljempänä *EU:n datahallintosäädös*), joka monin tavoin vaikuttanee tilastokeskuksen tehtäviin (datan toisiokäytön tekninen tukipiste, tutkijapalvelun etäkäyttöjärjestelmän hoitaman tehtävän laajennus, kansallinen keskitetty yhteispiste tiedon toisiokäytölle). Ehdotus kuuluu komission datastrategiaan (Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi eurooppalaisesta datahallinnosta (datahallintosäädös, U 1/2021 vp, jäljempänä myös *DGA*) ja täydentää Euroopan parlamentin ja neuvoston uudelleenlaaditun direktiivin, annettu 20.6.2019, avoimesta datasta ja julkisen sektorin hallussa olevien tietojen uudelleenkäytöstä (EU) 2019/1024, jäljempänä *avoimen datan direktiivi*, sääntelyä. EU:n datahallintosäädöksessä on tunnistettu, samoin kuin Spolanderin työryhmän raportissa, aineistojen käsittelijäorganisaatioiden keskeinen rooli aineistojen tutkimus- ja muussa

toisiokäytössä. EU:n datahallintosäädös on parhaillaan viimeisteltävänä komission, neuvoston ja Euroopan parlamentin välisissä lainsäädäntöneuvotteluissa eli trilogeissa. Datahallintosäädöksen valmistelun keskeneräisyyden vuoksi esityksessä on pidättäytytty tekemästä sellaisia ratkaisuja, jotka ovat enenaikaisia. EU:n datahallintosäädöksessä määritellään EU:n datan jakamisen periaatteiden puitteet, jolloin viranomaisten on esimerkiksi tarjottava nykyistä enemmän tukea datan toisiokäytölle. EU:n datahallintosäädöksessä kuvataan jäsenvaltioiden julkishallinnon tiedon toisiokäytön tukeen liittyvät tehtävät ja velvollisuudet mutta ei ilmeisesti oteta kantaa siihen, miten vaatimusten toteutus kansallisesti järjestetään. Kaikkien toisiokäyttöön tietoja luovuttavien viranomaisten edellytetään käyttävän tietoturvallista käsittely-ympäristöä ja muun muassa pseudonymisointia tai anonymisointia, mikä johtanee tietoturvallisten käyttöympäristöjen ja käyttöluopahallintaprosessien kysynnän kasvuun.

EU:n datahallintosäädöksen mukaan jäsenvaltion on nimettävä yksi tai useampi toimivaltainen elin, joka voi olla alakohtainen, tukemaan julkisen sektorin elimiä niiden hoitaessa pääsyn myöntämistä koskevaa tehtävää datan luokkiin uudelleenkäyttöä varten. Tukeen on sisällyttävä tarvittaessa (a) tekninen tuki turvatun käsittely-ympäristön tarjoamisesta dataan pääsyyn uudelleenkäyttöä varten, (b) tekninen tuki sellaisten testattujen tekniikoiden soveltamisessa, joilla varmistetaan datan käsittely siten, että säilytetään dataan, jonka uudelleenkäyttö on sallittua, sisältyvien tietojen yksityisyyden suoja, kuten tekniikat henkilötietojen pseudonymisoinniseksi, anonymisoinniseksi, yleistämiseksi, poistamiseksi ja satunnaistamiseksi, (c) julkisen sektorin elinten avustaminen tarvittaessa siinä, että uudelleenkäyttäjät saavat suostumuksen tai luvan datan uudelleenkäyttöön altruistisiin tai muihin tarkoituksiin datan haltijoiden erityisten päätösten mukaisesti, kuten päätökset oikeudenkäyttöalueesta tai -alueista (*jurisdictions*), joilla datan käsittelyn on tarkoitus tapahtua, sekä (d) julkisen sektorin elinten avustaminen uudelleenkäyttäjän tekemien sitoumusten asianmukaisuuden kannalta. Toimivaltaisille elimille voidaan myös antaa EU:n tai kansallisen lainsäädännön, jossa säädetään dataan pääsyn myöntämisestä, nojalla tehtäväksi myöntää pääsy datan luokkiin uudelleenkäyttöä varten.

Toimivaltaisella elimellä tai toimivaltaisilla elimillä on oltava riittävät oikeudelliset ja tekniset valmiudet ja asiantuntemus, jotta ne voivat noudattaa asiaankuuluvaa EU:n tai kansallista lainsäädäntöä, joka koskee datan luokkiin pääsyn järjestelyjä. Jäsenvaltioiden on ilmoitettava komissiolle nimetyt toimivaltaiset elimet. Niiden on myös ilmoitettava komissiolle kaikki näiden elinten tietoihin myöhemmin tehtävät muutokset. EU:n datahallintosäädöksessä kuvatut tutkijapalvelutehtävät on kansallisesti osoitettava jollekin viranomaiselle. Esityksen mukaan tilastokeskus toimii yhtenä datahallintapalvelujen tarjoajana.

Kansallisesti päätettäväksi edellytetään yksi tai useampi tekninen tukipiste, joka muun muassa tukee datan löytämisessä ja käyttämisessä (i) tarjoamalla tietoturvallisten käyttöympäristön (nykyisin Suomessa Findatan Kapseli ja tilastokeskuksen FIONA-etäkäyttöjärjestelmä), (ii) toteuttamalla pseudonymisointi- ja anonymisointimenettelyt (nykyisin Suomessa Findata ja tilastokeskuksen tutkijapalvelu) ja (iii) hankkimalla tiedon toisiokäyttäjien suostumuksista (ei kenenkään vastuulla nykyisin Suomessa). Lisäksi jäsenvaltioiden edellytetään nimeävän (i) yhden kansallisen, keskitetyn yhteyspisteen, joka välittää pyyntöjä teknisille tukipisteille sekä pitää niistä luetteloa ja kuvauksia, (ii) viranomaisen, joka hoitaa välityspalvelujen tarjoajien rekisteröimistä ja valvontaa, sekä (iii) viranomaisen, joka vastaa data-altruismipohjaisten organisaatioiden rekistereistä ja valvonnasta.

Mikrosimulointimallit

Tutkijapalvelun yhteydessä ylläpidetään mikrosimulointimallia, jolla voidaan tehdä arvioita etenkin henkilövero- ja etuuslainsäädännön muutosten vaikutuksista mutta myös liikenne- ja

yritystutkimuksessa sekä epidemiologisissa mallinuksissa. Mikrosimulointi on mallintamistekniikka, joka toimii yksittäisten toimijoiden tasolla, kuten henkilöt, kotitaloudet, ajoneuvot ja yritykset. Mikrosimuloinnilla viitataan yleisesti menetelmään, jossa ohjelmoituja sääntöjä sovelletaan yksikkötason aineistoon. Mikrosimuloinnissa jokainen yksikkö esitetään tietueena, jolla on yksilöivä tunnus ja sisältönä on yksikköön liittyviä tietoja: esimerkiksi lista henkilöistä, joiden tietoina ovat ikä, sukupuoli, siviilisäätö ja työllisyystilanne, tai lista ajoneuvoista, joiden tietoina ovat lähtöpaikka, kohdepaikka ja toiminnallisia tietoja. Näihin yksiköihin sovelletaan sääntöjä (muutosten todennäköisyyksiä), jotka johtavat simuloituihin muutoksiin yksiköiden tilassa ja käytöksessä. Säännöt voivat olla deterministisiä (todennäköisyys on 1), kuten verosääntelyn muutoksista seuraavia verovelvollisuuden muutoksia, tai stokastisia (todennäköisyys on vähemmän kuin 1), kuten tietyn ajan kuluessa tapahtuvia todennäköisyyksiä liittyen kuolemaan, avioitumiseen, synnyttämiseen tai asunnon vaihtamiseen. Kummassakin tapauksessa tulos on arvio näiden sääntöjen soveltamisesta, mahdollisesti useiden ajallisesti peräkkäisten soveltamisvaiheiden jälkeen. Tuloksissa on arvio summautuvista muutoksista ja tärkeimpänä tieto sääntöjen aiheuttamien muutosten jakautumisesta. Mikrosimuloinnissa tarkastellaan pääasiassa jakautumisen muutoksia, joten sitä käytetään arvioitaessa taloudellisten ja väestötieteellisten muutosten vaikutusta yhteiskuntaan. Toinen kasvava soveltamisala on liikennevirtojen jakautumisen arviointi katuverkossa. Mikrosimulointi liittyy läheisesti muihin yksikkötason mallintamisen näkökulmiin: soluautomaattiin (*cellular automation*, CA) ja agenttipohjaiseen mallintamiseen (*agent-based modeling*, ABM).

Toisaalta mikrosimulointimallien kehittämistyössä on vuodesta 2017 lähtien todettu, ettei tilastokeskus voi luovuttaa työttömyysturvan jaksoaineistoa käyttäjille simulointia varten ennen kuin tilastokeskuksen virallinen ohjelmakoodi on täysin valmis. Palvelun tuottajana tilastokeskus päättää, milloin palvelu on valmis tai kypsä esiteltäväksi. Ongelmaksi on muodostunut tilastokeskuksen toimintatapa, jossa malliin liitettävän uuden aineiston täydellisen mallinnusohjelman valmistuminen on voinut kestää jopa neljä tai viisi vuotta. Esimerkiksi Kelan toimeentulotukirekisterin liittäminen mikrosimulointimalliin antaa nopeasti, käytännössä parissa päivässä, erittäin hyödyllistä tilastoaineistoa nopeisiin ajankohtaisiin tietoaineistotarpeisiin vastaimiseen.

Mikrosimulointi on keskeinen tutkimus- ja selvityskäytön väline, joka on erikseen resursoitu ja jonka ylläpitoon on nimetty erilliset henkilöt, eikä mikrosimulointiin ole tutkijapalvelun kaltaisia jonoja. Myös mikrosimuloinnin palvelutasoa on mahdollista parantaa, koska on osoittautunut mahdolliseksi tarjota Tilannehuoneelle tutkija- ja viranomaisyhteisön muille tiedontarvitsijoille tarjotusta palvelusta poikkeavaa nopeaa ja räätälöityä erillispalvelua. Lisäksi mikrosimuloinnilla on tätä varten oma rahoituksensa. Koska esityksen tavoitteena on laajentaa tätä toimintatapaa myös tutkija- ja viranomaisyhteisön muille tiedontarvitsijoille, on kiinnitetty huomiota mikrosimulointimallin asiakkaisiin. Mikrosimulointimalli ei ole tilasto vaan palvelu, johon liittyvät aineistot julkaistaan joka tapauksessa tavanomaisesti melko hitaasti. Tällä hetkellä mallissa toimii aineistovuosi 2018, josta kaikki relevantit tilastot on jo julkaistu, esimerkiksi työsäkäyntitilasto 2018 yli vuosi sitten (https://tilastokeskus.fi/til/tyokay/2018/01/tyokay_2018_01_2020-04-17_tie_001_fi.html). Lisäaineistojen, kuten työttömyysturvan ja toimeentulotuen yhdistäminen päämalliin on erittäin arvokasta, mutta senkin pitää tapahtua ketterästi ja nopeasti. Sen määrittely, milloin tilasto on valmis julkaistavaksi, liittyy tilastotuotannon itsenäisyyteen sekä tilastokeskuksen riippumattomuuteen ja tilastosalaisuuteen, jotka perustuvat EU:n tilastoasetuksessa säädettyihin tilastoperiaatteisiin. Esityksellä ei siten ole tarkoitus puuttua tilastotuotantoon tai siihen, milloin tilasto on valmis julkaistavaksi, vaan siihen, että aineistoja saadaan tutkimuskäyttöön ennen tilaston julkaisemista, sekä mikrosimuloinnin tapauksessa käyttäjien aktiivisempaa osallistumista kehityskäyttöön ennen kuin varsinainen mikrosimulointimalli käyttää aineistoa.

Tutkimustiedon käytön haasteet

VNK:n koordinoimalla valtioneuvoston yhteisellä selvitys- ja tutkimustoiminnalla, jäljempänä *TEAS*, tuotetaan tietoa yhteiskunnallisen päätöksenteon, tiedolla johtamisen ja toimintakäytäntöjen tueksi. Tilastoaineistojen saatavuus *TEAS*-hankkeissa toteutettavien selvitysten edellyttämään tutkimuskäyttöön on tärkeää etenkin, koska tilastokeskuksen tutkijapalvelu tarjoaa nykyisin yksikkötason aineistoja käytettäväksi tieteellisiin tutkimuksiin ja tilastollisiin selvityksiin. *TEAS*-hankkeiden lisäksi valtioneuvoston piirissä tehdään laajasti muitakin selvityksiä. Tutkijapalvelua käyttävät valtioneuvoston, sen ministeriöiden ja sen alaisten viranomaisten, kuten VATT:n ja Kilpailu- ja kuluttajaviraston, jäljempänä *KKV*, lisäksi erityisesti muut merkittävät yhteiskunnalliset toimijat, erityisesti yliopistot, korkeakoulut, ammattikorkeakoulut, tutkimuslaitokset ja ajatuspajat, jotka ovat tutkijapalvelun pääasiallisia asiakkaita.

Tutkijapalvelun räätälöityjen aineistopyyntöjen käyttöluvhakemusten käsittely on käytössä olevien resurssien vuoksi ruuhkautunut ja tutkimustulosten saamiseen on voinut kulua kaikkiaan jopa yli kaksi vuotta aineistojonojen vuoksi (käyttöluvan jonotus, aineiston muodostaminen sekä tutkimus- ja analyysityö).

Esimerkki. Ilmastopäästöjen seuranta koskevat tilastot ovat saattaneet valmistua jopa puolentoista vuoden viiveellä. Tilastokeskuksen raportoinnin aikatauluista johtuu, että lopulliset tiedot valmistuvat 15 kuukauden kuluttua tilastovuoden päättymisestä. Pikaennakolliset päästötiedot lasketaan hieman karkeammilla menetelmillä ja ennakkollisilla tiedoilla, joten ne julkistetaan jo viiden kuukauden kuluttua tilastovuoden päättymisestä, ja ennakkolliset päästötiedot noin vuoden kuluttua tilastovuoden päättymisestä. Ennakkotietojen joulukuussa tapahtuvan julkistuksen jälkeen tehdyt muutokset ovat kuitenkin vähäisiä. Myös pikaennakon kokonaispäästöjä koskevat tiedot ovat muista kuin maankäytön tiedoista lopullisten lukujen tasolla, joskin prosentin tai parin prosentin muutokset ovat olleet tavallisia.

Tilastokeskus toimii VM:n tulosoajauksessa, jossa asetetaan tutkijapalvelulle tavoitteita muun muassa käyttöluvhakemusten määrästä, aineistotoimitusten tavoiteajasta sekä valmisaineistojen ja räätälöityjen etäkäyttötoimitusten mediaanitoimitusajoista. VM:n ja tilastokeskuksen väliseen vuoden 2019 tulossopimukseen oli kirjattu tutkijapalvelun valmisaineistojen mediaanitoimitusajoja seuraavasti: vuonna 2017 toteuma oli 42 päivää, 2018 arvio 72 päivää sekä 2019 tavoite 50 päivää ja 2020 tavoite 40 päivää. Tutkijapalvelun mittareilla valmisaineistojen mediaani oli vuonna 2017 43 päivää, 2018 72 päivää, 2019 84 päivää ja 2020 78 päivää. Jono eli aika, jonka hakemus odottaa käsittelijää, on tutkimushankekohtaisesti räätälöitävillä aineistopyynnöille ollut pidempi kuin valmisaineistojono eli tyypillisesti vähintään kuusi kuukautta. Pitkät toimitusajat eivät vastaa tulosoajauksessa asetettuja tavoitteita. Tulossopimuksessa sovitaan muun muassa tilastokeskuksen palvelukyvyn tavoitteista. Vuoden 2020 palvelusopimuksessa on asetettu tutkijapalvelun toimitusajojen tavoitteet. Uusimmassa tulossopimuksessa hakemusten lukumäärä ja niiden toimitusajat kasvoivat ilman, että tehtävien suorittamiseen on kohdennettu lisävoimavaroja. Koska hakemusten määrä kasvoi, toimitusajat olisivat kasvaneet, jollei tilastokeskus olisi kohdentanut vuonna 2020 merkittävästi lisävoimavaroja tutkijapalveluun perustamalla yhteensä seitsemän uutta virkaa. Kesäkuussa 2021 kaikki jonossa olleet käyttöluvhakemukset olivat tulleet vuonna 2021 ja lokakuussa 2021 käsittelyyn otetut hakemukset olivat saapuneet tilastokeskukseen elokuussa.

Tutkimusaineistojen hidas saatavuus on osoittautunut ongelmaksi tutkimustyössä. Rajalliset voimavarat tutkijapalvelussa ja Findatassa sekä siitä seuraava aineistojen viivästynyt saatavuus vaikeuttavat merkittävästi selvitys- ja tutkimushankkeiden edistymistä. Poikkeus on Tilannehuone, joka erikseen resursoitiin mahdollistamaan nopea toiminta vastaamaan koronaepidemian aiheuttamaan akuuttiin tiedontarpeeseen.

Esimerkki. Tutkijat ovat myös kertoneet, että esimerkiksi puoli vuotta käyttölupahakemuksen toimittamisen jälkeen heille ei ole nimetty edes yhteyshenkilöä tutkijapalvelussa. Hallintolain (434/2003) 23 §:n 2 momentin mukaan viranomaisen ”on esitettävä asianosaiselle tämän pyynnöstä arvio päätöksen antamisajankohdasta sekä vastattava käsittelyn etenemistä koskeviin tiedusteluihin”. Laillisuusvalvonnassa apulaisoikeuskansleri on pitänyt riittävänä toimenpiteenä, että virasto ilmoittaa kiinnittävänsä huomiota käsittelyaika-arvion antamiseen ja varmistavansa sisäisellä koulutuksella ja ohjeistuksella, että vastaisuudessa käsittelyaika-arvio annetaan jokaiselle pyydettäessä (OKV/1973/1/2017, 10.10.2018). Tutkijapalvelussa määrätään yhteyshenkilö kuitenkin vasta sitten, kun yhteyshenkilö voi ottaa hankkeen käsittelyyn. Tutkijapalvelussa päivystää lisäksi henkilö, joka vastaa tutkijoiden kysymyksiin muun muassa käsittelyajasta. Käyttölupahakemusten käsittelyyn liittyvät toistuvat ongelmat voivat vaarantaa nopeisiin ajankohtaisiin tietoaineistotarpeisiin vastaamiseen tarkoitettujen TEAS-hankkeiden sekä muiden selvitysten aikataulun ja toteutuksen. Esimerkiksi työttömyysturvan jaksoaineistoihin liittyvät tiedonsaanti-ongelmat uhkasivat vaarantaa huomattavalla tavalla työttömyysturvatyöryhmän työtä. Vain nopea ennakkoiva toiminta, jossa vaihtoehtoisia aineistoja lähdettiin selvittämään, ratkaisi tilanteen ja mahdollisuuden laadukkaaseen vaikutusarviointityöhön. Asetelma vaikuttaa osaltaan hankaloittavan pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelman työllisyyspoliittisten tavoitteiden toteutumista samoin kuin hallitusohjelman mukaisen tiedolla johtamisen periaatteen soveltamista ja hallituksen lupauksen toteuttamista tietoon perustuvasta päätöksenteosta.

Yleisesti on tärkeää, että käyttölupahakemuksiin vastataan hallintolain 23 §:n mukaisella tavalla ilman aiheetonta viivytystä, koska aineistojen merkitys ja kysyntä yhteiskunnassa kasvavat jatkuvasti. Aineistojen hidas saatavuus on näkynyt viivästyksinä käyttölupahakemusten ja aineistojen käyttöön saamisessa. Tämä voi esimerkiksi johtua resurssipulasta käyttölupahakemusten käsittelyssä tai epäselvistä hakemuksista eikä niinkään tilastoaineiston muodostamisprosessin hitaudesta. Toisaalta aineistojen hidas saatavuus liittyy toisen viranomaisen hankkiman aineiston vastaanottamiseen. Tietojen pseudonymisointiin kuluu myös aikaa, minkä on tilastokeskuksen sidosryhmissä kuitenkin arvioitu olevan vähätoista. Valmisaineisto sisältää eri tilastoaineistoista suoraan poimittuja sekä eri tavoin muodostettuja kompakteja aineistokokonaisuuksia, joita yhdistelemällä kootaan tutkijoille tutkimussuunnitelman edellyttämä tutkimusaineisto. Tietosuojan toteutumista tukee tietoturvallinen etäkäyttöjärjestelmä, jossa tutkijat voivat käsitellä tilastokeskuksen aineistoja suojatusti ja ottaa tulosteita ulos järjestelmästä sen jälkeen, kun tilastokeskus on varmistanut sen, etteivät tulosteet sisällä tilastoyksiköitä paljastavia tietoja. Etäkäyttöjärjestelmä on tilastokeskuksen ensisijainen kanava aineistojen tarjoamisessa tutkimuskäyttöön. Kuolemansyyaineistoja, tilastolain 19 §:ssä määriteltäviä tietoja sekä kyselyaineistoista tehtyjä anonymisoituja palveluaineistoja voidaan luovuttaa muullakin tietoturvalisella tavalla. TK-laissa on siten tarkoitus edelleen mahdollistaa erilaisia teknisiä vaihtoehtoisia ratkaisuja kuolemansyyaineistojen toimittamiseen. Tavanomaisesti luovutus tapahtuu suojatun sähköpostin liitteenä.

Tilastokeskuksen aineistot ovat tutkimuskäytössä tärkeä osa mahdollisuutta yhteiskunnallisesti relevantin tutkimuksen tuottamiseen. Tilastokeskus on kartoittanut tutkijapalvelun kehittämiseen, palveluaikataulun nopeuttamiseen ja asiakasyhteistyön parantamiseen liittyviä haasteita. Tilastokeskuksen keväällä 2019 käynnistämien kehittämistoimien tavoitteena on yksittäisin toimenpitein parantaa tutkijapalvelua, kuten kuolemansyyaineistojen ja tunnisteellisten aineistojen poimintakoodia kehittämällä, uusia valmisaineistoja kehittämällä ja tuottamalla, valmisaineistoja vuosittain päivittämällä ja valmisaineistokokonaisuuksia hallinnoimalla sekä metatietoja tuottamalla ja metatietojen kuvausjärjestelmiä ylläpitämällä ja kehittämällä. Lisäksi on havaittu prosessuaalisia ongelmia, sillä palveluja ei ole tuotetettu, eri asiakasryhmien palveluntarvetta on edelleen tarpeen tarkentaa sekä hakumenettelyä ja palveluun liittyvää ohjeistusta ja lomakkeita on tarpeen selkeyttää. Tutkijapalvelun asiakastyytyväisyyskyselyt (2019, 2020) kertoivat

yleisestä tyytyväisyydestä ja henkilöstö sai kiitosta työstään, mutta kriittistä palautetta tuli erityisesti hakuprosessin kokonaispituudesta ja henkilöstövoimavarojen riittävydestä. Asiakastytyväisyyden kouluarvosanat olivat vuonna 2019 8,27 ja 2020 8,97. Esityksellä pyritään tukemaan tilastokeskuksen omia kehittämistoimia.

Esimerkki. Kuluttajahintaindeksin laadintaa varten on kerätty kassa-aineistoa, jonka kaltaista kulutusta kuvaavaa määrä- ja hinta-aineistoa ei ole muutoin olemassa. Kassa-aineistot on saatu tilastokeskukseen sopimusperusteisesti eikä tilastokeskus saa luovuttaa niitä tutkimuskäyttöön. TEM:ssä valmisteilla olevassa (18.11.2021) Kaupan toimialan tulevaisuusselonteossa on tarkoitus tehdä kehittämissuositus kaupan alan virallisesta tilastointijärjestelmästä vastaamaan ajan tarpeita, myös kehittämistyöhön (järjestelmä ei nykyisin vastaa kaikilta osin nykyisiin tarpeisiin: sirpaleinen, luokitukset ajantasaisesti sekä uutena verkkokaupan tilastointimenetelmät). Ehdotuksella ole merkitystä etenkin tutkimustarkoitukseen tarvittavan kassadatan käytön näkökulmasta. Lisäksi tietojen saatavuus tilastokeskuksen ylläpitämän, vuodesta 2013 laajaan käyttöön tarkoitetun SISU-mikrosimulointimallin kehittämiseksi on merkityksellistä. Nykyisin SISU-mikrosimulointimallilla on 80 käyttäjää 22 eri organisaatiosta. Pelkästään SISU-mallin, joka on henkilöverotuksen ja sosiaaliturvalainsäädännön suunnitteluun, seurantaan ja arvioimiseen tarkoitettu laskentaväline, ylläpito vie paljon voimavaroja tilastokeskuksen mikrosimulointitiimiltä, jonka suorituskykyä on kuitenkin heikentänyt se, että henkilöstön vaihtuvuus on ollut suurta jo kymmenen vuoden ajan. SISU-mallin kehittämistyötä on tehty jo useita vuosia samojen aihealueiden parissa. Onkin tarpeen arvioida, voidaanko kehittämistyötä tehdä nykyistäkin enemmän käyttäjälähtöisesti niin, että myös SISU-mallin käyttäjät voivat osallistua kehittämistyöhön. Tällöin kehittämistyö saattaa lisävoimavarojen avulla tehostua ja monipuolistua, sillä erityinen substanssiosaaminen on usein käyttäjillä, jotka myös tietävät parhaiten, mitä ominaisuuksia kulloinkin kehitteillä oleviin mikrosimulointimalleihin tarvitaan. Tämä edellyttää, että käyttäjät pystyvät ohjelmoimaan ehdotuksensa tilastokeskuksen ylläpitämään mikrosimulointimalliin sen arkkitehtuurin mukaisesti. Muussa tapauksessa kokonaisuus ei pysy eheänä. Tilastokeskuksen tuleekin joko luopua aineistojen luovuttamisesta pelkästään etäkäyttöön, jolloin ei ole tarvetta karkeistaa, tai aineistojen luovuttamisesta muuallekin, jolloin karkeistaminen tapahtuu välillisen tunnistamisen estämiseksi, toisin sanoen pseudonymisoituja aineistoja voidaan tilastolain 13 §:n 2 momentin 1 kohdan nojalla luovuttaa, loukkaamatta kuitenkin 13 §:n 3 momentin luovutusrajoitusta.

Yhdistäminen ulkopuolisiin aineistoihin ja rekisterinpito tiedostojen pseudonymisoinnissa

Tutkijapalvelusta tilatut tutkimusaineistot muodostetaan pääsääntöisesti tilastokeskuksen laajoista tietovarannoista, jotka ovat muodostuneet vuosien varrella tilastokeskukseen tilastointitarkoitukseen eri rekisterinpitäjien luovuttamista tai suoraan tiedonantajilta kerätyistä tiedoista.

Tutkimuksessa tarvitaan usein myös tietoja, jotka eivät sisälly tilastokeskuksen tilastointitarkoitukseen hankkimiin aineistoihin. Tällöin on mahdollista yhdistellä tutkijan itsensä keräämiä tai tutkijoiden muilta rekisterinpitäjiltä hankkimia aineistoja tilastokeskuksen aineistoihin. Tutkijan, joka on saanut käyttöluvan aineistoon rekisterinpitäjältä, on pyydettävä, että tunnistetta sisältäviä aineistoja toimitetaan suoraan tilastokeskukseen, jossa tutkijapalvelun henkilöstö muuntaa suorat tunnistet pseudotunnuksiksi ja siirtää aineiston tutkijan käsiteltäväksi etäkäyttöjärjestelmään. Aineistoja toimittavat rekisterinpitäjät ovat pitäneet järjestelyä usein hyvänä, koska tietosuoja toteutuu paremmin kuin silloin, jos aineisto toimitetaan suoraan tutkijalle. Aineistojen toimittajien kanssa on ollut epäselvyyksiä tilastokeskuksen tietosuojaoikeudellisesta roolista. Tilastokeskus tekee aina tutkimushankkeen kanssa tutkijapalvelusopimuksen, jossa määritellään tilastokeskuksen rooli sille tutkimustarkoitukseen toimittujen aineistojen henkilötietojen käsittelijänä tutkimushankkeen lukuun. Yhdistely ja aineistojen käsittely tilastokeskuksessa tapahtuu aina tutkimushankekohtaisesti. Kertaalleen yhdisteltyjä aineistoja voidaan käyttää

uudelleen toisen tutkimushankkeen palvelemiseksi. Se, että kerran muodostettuja aineistoja ei voida hyödyntää muissa tutkimushankkeissa, lisää tilastokeskuksen työmäärää ja osaltaan aiheuttaa aineistotoimitusten ruuhkautumista.

Muiden aineisto-omistajien eli alkuperäisten rekisterinpitäjien aineistot toimitetaan tutkijapalvelulle joko yksittäisiin tutkimushankkeisiin tutkijan aineisto-omistajalta saaman käyttöluvan mukaisesti (*ad hoc*) tai etukäteen tilastokeskuksen ja aineisto-omistajan välisen erillisen aineistoluovutus sopimuksen mukaisesti. Eri aineisto-omistajien mikroaineistot yhdistetään korvaamalla aineistoissa olevat suorat tunnukset yhtenäisillä pseudotunnuksilla, jotta käyttäjä voi yhdistää aineistot etäkäyttöjärjestelmässä tilastokeskuksen aineistoihin. Tilastolaki ei salli suoria tunnisteita sisältävien aineistojen luovuttamista toiselle tilastoviranomaiselle tutkimustarkoituksiin (paitsi julkisuuslain 28 §:ssä tarkoitetun kuolemansyysaineiston, tilastolain 19 §:ssä mainittujen tietojen sekä luovutettaessa tietoja teknistä yhdistämistä varten toiselle tilastoviranomaiselle).

Tutkimushankekohtaisissa yhdistelyissä käyttäjän on haettava käyttöluva muiden aineisto-omistajien tietoihin suoraan näiltä aineisto-omistajilta. Tilastokeskus pyytää kopiot muiden aineisto-omistajien luvista ennen kuin se voi yhdistää aineistot. Käyttäjältä tai käyttäjän organisaatiosta tulee aineisto-omistajan käyttäjälle poimitun tutkimusaineiston rekisterinpitäjä ja jollei aineisto-omistajaa koskeva lainsäädäntö rajoita luovuttamista, aineisto-omistaja voi toimittaa aineiston fyysisesti käyttäjälle jopa tunnuksineen. Tilastokeskuksen ja käyttäjän välisessä tutkimuspalvelusopimuksessa sovitaan rekisterinpitäjän (toimeksiantaja) ja henkilötietojen käsittelijän (tilastokeskus) välisistä oikeuksista ja velvollisuuksista tietosuojasetuksen 28 artiklan edellyttämällä tavalla silloin, kun tilastokeskus toimii henkilötietojen käsittelijänä tutkimusaineiston rekisterinpitäjänä olevan toimeksiantajan lukuun. Sopimuksessa tehtävän määrittämiseksi kirjataan, että tilastokeskus vastaa tietojen pseudonymisoinnista ja viennistä etäkäyttöjärjestelmään, jolloin aineisto-omistaja voi siirtää käyttäjän pyynnöstä aineistot suoraan tilastokeskuksen pseudonymisoitavaksi. Kun tilastokeskus on suorittanut sopimukseen kirjatun tehtävänsä, sillä ei ole oikeutta ylläpitää aineistoa, vaan aineistot tuhotaan tilastokeskuksen palvelimelta. Aineistot säilytetään etäkäyttöjärjestelmässä niin kauan kuin tutkimuksen tekeminen edellyttää tai käyttöluva on voimassa.

Tilastokeskus on tarjonnut tietoturvallisen etäkäyttöjärjestelmän myös muiden viranomaisten valmiiksi koottujen 'geneeristen' tutkimusaineistojen eli valmisaineistojen jakelualustaksi. Tilastokeskuksen ja aineisto-omistajan välinen sopimus koskee kunkin organisaation tehtäviä ja vastuita suhteessa aineistoon. Sopimuksen mukaan aineisto-omistaja on muodostetun valmisaineiston rekisterinpitäjä ja tilastokeskus toimii henkilötietojen käsittelijänä rekisterinpitäjän lukuun. Sopimuksessa sovitaan valmisaineiston sisällöstä, päivityksestä, säilyttämisestä, pseudonymisoinnista, kuvausten viemisestä TAIKA-katalogiin ja siitä, että tilastokeskus avaa tutkijoille pääsyn aineistoon aineisto-omistajan tilastokeskukselle toimittaman tutkimushankekohtaisen käyttöluvan mukaisesti. Tilastokeskus on sopinut eräiden aineisto-omistajien kanssa kevyestä käyttöluvamenettelystä, jossa (i) käyttäjä hakee käyttöluvan aineisto-omistajan valmisaineistoon tilastokeskuksen käyttöluvalomakkeella ja (ii) tilastokeskus lähettää tiedon hakemuksesta aineisto-omistajalle, jolla on 10 päivää aikaa reagoida hakemukseen siinä tapauksessa, ettei käyttölupaa voida myöntää.

Tilastokeskus rekisterinpitäjänä

Tilastokeskus on tietosuojalainsäädännössä tarkoitettu rekisterinpitäjä tilastointitarkoitukseen keräämistään tiedoista. Tutkija- ja aineistopalvelua varten saaduista tiedoista rekisterinpitäjyys säilyy alkuperäisellä rekisterinpitäjällä. Muita rekisterinpitäjiä voivat olla muut viranomaiset tai tutkijat itse keräämistään aineistoista. Kun tutkimusaineisto on luovutettu käyttöluvanantajalle,

tämä vastaa tietojen käsittelystä omassa toiminnassaan ja toimii siten rekisterinpitäjänä käsittelemilleen tiedoille. Tilastokeskus on lisäksi rekisterinpitäjä tunnisteille ja pseudonymisointitunnisteille, jotka se tallentaa ja säilyttää kokoamistaan, yhdistelemistään ja pseudonymisointiaan tiedoista. Tilastokeskus on tutkimustarkoituksiin kerätyissä tiedoissa henkilötietojen käsittelijä ja rekisterinpitäjä tässä tarkoituksessa sekä henkilötietojen käsittelijä muiden rekisterinpitäjien sille tutkimustarkoituksiin toimittamien aineistojen ylläpitäjänä. Rekisterinpitäjänä tilastokeskuksella on tutkija- ja aineistopalvelun toteuttamiseksi oikeus käsitellä välttämättömiä henkilötietoja ja erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja. Tietosuoja-asetuksen 9 artiklassa tarkoitettuihin erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja on myös käytännössä luovutettu, sillä se on tietosuoja-asetuksen mukaan mahdollista, jos ”käsittely on tarpeen yleisen edun mukaisia arkistointitarkoituksia taikka tieteellisiä ja historiallisia tutkimustarkoituksia tai tilastollisia tarkoituksia varten” (9 artiklan 2 kohdan j-alakohta). Tieto uskonnosta, ammattiliiton jäsenyydestä, sairaudesta, ammattitaidusta tai työtapaturmasta aiheutuneen poissaolon kestosta voidaan kuitenkin luovuttaa. Tietoja käsiteltäessä on noudatettava asianmukaisia suoja-toimia tietoturvallisessa käsittely-ympäristössä. Tiedot on pseudonymisoitava ennen niiden siirtämistä analysoitavaksi. Julkaistavat tulokset on anonymisoitava tai aggregoitava siten, ettei yksittäistä henkilöä voi tiedoista tunnistaa.

Tilastokeskuksen toimiessa rekisterinpitäjänä se ylläpitää käsiteltäviä tietoja teknisesti. Tutkimusaineiston tilaaja (käyttöluvanhakija, tutkimushankkeen vastuullinen johtaja tai tutkimusorganisaatio) toimii puolestaan tutkimusaineiston rekisterinpitäjänä sen jälkeen, kun aineisto on luovutettu käyttöön etäkäyttöjärjestelmässä. Tilastokeskus toimii henkilötietojen käsittelijänä rekisterinpitäjän lukuun, kun se ylläpitää tutkimusaineistoa etäkäyttöjärjestelmässä. Tilastokeskus vastaa (i) tehtävän edellyttämästä toiminnasta sekä teknisestä käyttöyhteydestä tietojen tallentamisessa, käsittelystä ja luovutuksessa, (ii) tietojärjestelmien käytettävyydestä sekä tietojen eheydestä, muuttumattomuudesta, suojaamisesta ja säilyttämisestä, sekä (iii) rekisterinpitäjän lukuun tietojen säilyttämisestä, hävittämisestä ja arkistoinnista, joista säädetään tarkemmin tietosuoja-asetuksessa, tietosuoja-laissa ja arkistolaissa. Asiasta sovitaan rekisterinpitäjän (toimeksiannon antajan) ja tilastokeskuksen välillä toimeksiantosopimuksessa. Yhteiset palveluntuottajat, virastot ja laitokset toimivat edelleen alkuperäisten tietolähteiden rekisterinpitäjinä ja vastaavat toimitettavien tietojen sisällöstä, virheettömyydestä ja ajantasaisuudesta. Tilastokeskus ylläpitää tutkija- ja aineistopalvelussa myös muiden viranomaisten aineistoista tehtyjä valmisaineistoja, jolloin rekisterinpitäjän tehtävä säilyy alkuperäisellä rekisterinpitäjällä.

Tilastokeskuksen lakisääteisistä tehtävistä (esimerkiksi sen myöntämistä käyttöluvista tilastointitarkoitukseen keräämiinsä tietoihin) seuraa esimerkiksi rekisterinpitäjän tai henkilötiedon käsittelijän tietosuoja-oikeudellinen asema. Tilastokeskus on rekisterinpitäjä tilastointitarkoitukseen vastaanottamiinsa tietoihin sekä henkilötiedon käsittelijä tutkija- ja aineistopalveluun vastaanottamiinsa tietoihin. Henkilötietojen käsittely perustuu tällöin rekisterinpitäjän lakisääteiseen velvollisuuteen (tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c-alakohta). Rekisterinpitäjän ja henkilötietojen käsittelijän velvollisuuksista säädetään myös tietosuoja-asetuksen IV luvussa. Tietoja kerätään muiden viranomaisten suunnittelu-, ohjaus- ja tilastokäyttöön. Käyttötarkoitus muistuttaa tietosujalain 6 §:n 1 momentin 7 kohdassa tarkoitettua tilastokäyttöä.

Käsittelyperuste johdetaan tietosuoja-asetuksen 6 artiklasta ja erityisistä henkilötietoryhmistä, kuten terveystiedoista ja geneettisistä tiedoista, lisäksi 9 artiklasta. Kun käyttöluvapiranomainen ja muut tietoja luovuttavat rekisterinpitäjät käsittelevät henkilötietoja, niillä on oikeus käsitellä tietoja tietosuoja-asetuksen 6 artiklan e-alakohdan perusteella, jonka mukaan henkilötietojen käsittely on lainmukaista, jos se on tarpeen yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseksi tai rekisterinpitäjälle kuuluvan julkisen vallan käyttämiseksi. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, ettei tietoja voida näissä tarkoituksissa käsitellä tietyissä tilanteissa muullakin perusteella, joka seu-

raa suoraan tietosuoja-asetuksesta. Siltä osin kuin henkilötietojen käsittelyperuste ei seuraa suoraan tietosuoja-asetuksen 6 artiklasta, laissa esitettyjen käyttötarkoitusten tarkemmat 6 ja 9 artiklan mukaiset perusteet esitetään kunkin käyttötarkoituksen kannalta tarkemmin asiayhteydessään.

Tilastokeskus vastaa rekisterinpitäjänä tietosuoja-asetuksessa säädettyjen rekisteröidyn oikeuksien toteutumisesta. Rekisteröidyllä ei ole tietosuoja-asetuksen 21 artiklassa tarkoitettua oikeutta vastustaa henkilötietojensa käsittelyä, sillä vastustamisoikeus ei koske lakisääteisen velvollisuuden noudattamiseksi tapahtuvaa henkilötietojen käsittelyä. Vastustamisoikeuden puuttuminen ei kysymyksessä olevassa käyttötarkoituksessa vaaranna rekisteröidyn oikeuksia. Tiedon perusteella ei esimerkiksi tehdä rekisteröityä koskevia päätöksiä. Tieto on myös luonteeltaan välillistä, jolloin henkilöiden tunnistetiedot, kuten nimet tai henkilötunnukset, eivät käy ilmi, vaan henkilö voi olla tunnistettavissa vain välillisesti. Siltä osin kuin tilastokeskus toimii henkilötietojen käsittelijänä, tietosuoja-asetuksen mukaisten velvollisuuksien toteutumisesta rekisteröidyn oikeuksissa vastaavat henkilötietojen käsittelystä vastaavat rekisterinpitäjät, joita ovat esimerkiksi tilastolain 15 §:ssä tarkoitettut valtion viranomaiset. Henkilötietojen käsittelyn vastustaminen ei ole käytännössä noussut tilastokeskuksen toiminnassa merkittävään asemaan, vaan tällaiset rekisteröidyn pyynnöt ovat olleet hyvin harvinaisia.

Rekisterinpitäjän velvollisuutena on tietoturvallinen tietojen käsittely ja varmistuminen tarkoituksenmukaisin keinoin siitä, että sen palvelun tuottamiseen käytettävä tietojärjestelmä on suunniteltu, valmistettu ja toimii tietoturvallisuutta ja tietosuoja koskevien lakien ja niiden nojalla annettujen säännösten sekä yhteentoimivuutta koskevien kansallisten määräysten mukaisesti. Tietojen siirto tietojärjestelmistä ei olennaisesti lisää tilastokeskuksen hallinnollista taakkaa, vaan on osa sen normaalia toimintaa. Tiedonhallintalaki edellyttää virastojen tietojärjestelmien yhteentoimivuutta, mikä Suomessa on toteutettu niin sanottua viranomaisasioinnin yhden luvun periaatetta edistävällä tietoteknisellä rajapintayhteistyöllä. Automatisoitu sähköinen rajapinta on tietotekninen ratkaisu, jolla helpotetaan viranomaisasiointia ja jonka mukaan viranomaisille tulee ilmoittaa sama tieto vain kerran, minkä jälkeen tieto siirtyy tietoteknisten rajapintojen avulla niille viranomaisille, joilla on tiedonsaantioikeus. Tietoturvallisuudella tarkoitetaan tiedon luottamuksellisuuden, eheyden ja käytettävyyden suojaamista, mikä tarkoittaa sekä hallinnollisia että teknisiä toimia, joilla varmistetaan, että (i) käsiteltävät tiedot ovat vain niiden käyttöön oikeutettujen saatavilla, (ii) tietoja eivät voi muuttaa muut kuin siihen oikeutetut, sekä (iii) tiedot ja tietojärjestelmät ovat niiden käyttöön oikeutettujen hyödynnettävissä. Tietoturvallisuuden määritelmä ehdotetaan jätettäväksi perustelujen tasolle.

Esityksellä pyritään selkeyttämään tilastokeskuksen roolia sen yhdistäessä ja pseudonimisoidessa aineistoja tutkimuskäyttöä varten. Nykyisin etäkäyttöjärjestelmään siirrettävien aineistojen rekisterinpitäjinä ovat (ennen tutkimuksen aloittamista) ja niiden käytöstä tutkimuksessa päättävät (i) tilastokeskus (tilastointitarkoitukseen tilastolain perusteella kerätyt aineistot), (ii) muut rekisterinpitäjät (esimerkiksi Opetushallitus, jäljempänä *OPH*, sekä TEM, THL ja Tulli) niistä tiedoista, jotka nämä ovat siirtäneet valmisaineistoina tilastokeskukseen erillissopimuksella, sekä (iii) tutkijat ja tutkimusryhmät esimerkiksi muilta viranomaisilta käytönluvalla saaduille aineistoille, verkkokyselyissä keräämistään aineistoista ja käsitellessään pseudonimisoitua tutkimusaineistoa etäkäyttöjärjestelmässä.

Tietojen säilytysajat

Tietojen säilytysaikaa koskee tilastolain 10 a §, jonka mukaan tilastoja laativa viranomainen saa nykyisin säilyttää tilastointitarkoitukseen keräämänsä tiedot niin kauan kuin se on tilastolain tarkoituksen toteuttamisen kannalta välttämätöntä, jollei tietojen säilyttämisestä säädetä toisin

kyseistä viranomaista koskevassa muussa laissa. Tilastolain tarkoitus on myös edistää tilastointitarkoitukseen kerättyjen tietojen käyttöä tieteellisissä tutkimuksissa ja yhteiskuntaoloja koskevissa tilastollisissa selvityksissä, mikä myös on otettava huomioon tietojen säilytysajasta päätettäessä. Säännöksen perustelujen mukaan tietojen säilyttämisen välttämättömyyden arvioinnissa tulee soveltaa tietosuoja-asetuksen säännöksiä ilman erityistä viittausta tietosuoja-asetukseen eli ottaa erityisesti huomioon tietojen minimoimisen periaate (5 artiklan 1 kohdan c-alkohta). Tämän jälkeen tiedot on hävitettävä yhden vuoden kuluessa, jollei arkistolaitos arkistolain nojalla määrää tietoja säilytettäväksi pysyvästi. Pykälä vahvistaa sen, että tilastointitarkoitukseen kerättävien tietojen käsittelyyn sovelletaan tietosuoja-asetusta, tietosuojalakia sekä julkisuuslakia, jollei tilastolaissa tai muussa laissa toisin säädetä (tilastolain 1 §:n 2 momentti).

Kansallisarkisto on tehnyt arkistolain (831/1994) mukaisesti tilastokeskuksen tietoaineistoista useita seulonta- eli säilytysaikapäätöksiä, ulottuen analogisista aineistoista tilastotuotannon digitaalisiin aineistoihin. Esityksen kannalta keskeinen on Kansallisarkiston vuonna 2018 tekemä päätös tarkimman tason tilastoaineistojen pysyvästä säilyttämisestä vuodesta 1995 eteenpäin. Arkistolain mukaisesti tilastokeskus on itse määrittellyt määrääjän säilytettävien tietoaineistojen säilytysajat. Tilastotuotannon digitaalisten tietoaineistojen määräaikaisesta säilyttämisestä tehtiin päätös keväällä 2021.

Tilastotuotannon digitaalisten tietoaineistojen määräaikaisia säilytysaikoja määritettäessä on otettu huomioon tietoaineiston alkuperäisen käyttötarkoituksen mukainen tarpeellisuus tilastokeskuksen toiminnassa. Tiedot on kerätty tilastokeskukseen tilastointitarkoitukseen: (i) Analyysivaiheen tietoaineistot muodostuvat tilastojen lopullisista yksikkötason aineistoista sekä aggregoiduista makrotietoaineistoista. Yksikkötason tiedot säilytetään Kansallisarkiston tekemän päätöksen mukaan pysyvästi tietovarannoissa alkuperäisessä käyttötarkoituksessaan. Lisäksi yksikkötason lopulliset tietoaineistot arkistoidaan aineistojen hyvin pitkäaikaisen säilymisen varmistamiseksi; (ii) Epäsuoran tiedonkeruun (hallinnolliset aineistot) massamuotoisten tietoaineistojen, jotka tulevat aineistojen vastaanottoon prosessin kautta, säilytetään keruuvaiheen viimeisessä tietovarannoissa raaka-aineiston varastossa vuoden ajan tiedonkeruurekisteriin merkitystä aineiston saapumispäivämäärästä. Lyhyttä säilytysaika on perusteltu sillä, että tietoaineistoista muodostuu tilastoprosessin seuraavissa vaiheissa muokattavia kopioita, säilytettävät tietomassat ovat suuria ja osalla suurista aineistoista on tiheä vastaanottorytmi. Lisäksi on katsottu, että aineisto voidaan pyytää toimittajalta uudelleen samanlaisena tai lähes samanlaisena; (iii) Suunnitteluvaiheessa syntyvät tietoaineistot säilytetään kahden vuoden ajan (AMS2019) aineiston viitevuoden viimeisestä päivästä. Jos aineistoja on viivästyksen takia tai muista syistä tarve säilyttää kauemmin, ennen säilytysajan päättymistä tehdään uusi päätös. Jos syntyneet aineistot ovat valideja alkavan tilastotuotannon kannalta, tulee ne siirtää osaksi tilastotuotannon kyseisen vaiheen tietoaineistoa ja poistaa kehitys- tai testiympäristöstä. Vuosi-, neljännesvuosi- ja kuukausitilastojen käsittelyvaiheen tietoaineistojen säilytysaika on kolme vuotta tuoreimman viitevuoden päättymisestä. Harvemmin, määrävuosina tehtävien tilastojen säilytysaika määräytyy vastaavalla tavalla.

Tilastokeskuksessa yksittäisille tutkimushankkeille muodostetuilta tutkimusaineistoilta puuttuu Kansallisarkiston arvonmääritys eli säilytysaikapäätös. Koska tutkimusaineistot on usein muodostettu yhdistelemällä tilastoaineistoja, tutkimusaineistojen säilyttämiselle sen jälkeen, kun tutkimus on suoritettu loppuun, ei ole ollut säilytysperustetta, koska alkuperäiset tiedot säilytetään tilastoaineistoissa ja tutkimusaineistoa on siten mahdollista muodostaa uudelleen. Silloin kun tutkimusaineistoon yhdistetään ulkopuolisen toimijan tietoja, tilastokeskus toimii aineiston rekisterinpitäjän lukuun ja voi vain säilyttää aineiston niin kauan kuin rekisterinpitäjän ja henkilötietojen käsittelijän (tilastokeskuksen) välisessä sopimuksessa sovitut toimenpiteet edellyttävät.

Tutkijapalvelun valmisaineistot muodostavat oman erillisen tietokokonaisuutensa, jolle valmistellaan esitystä Kansallisarkistolle seulontapäätöksen tekemiseksi. Valmisaineistot perustuvat pitkälti tilastoaineistoihin, mutta ne sisältävät joskus myös tietoja suoraan raaka-aineiston varastosta tai tuotantoprosessivaiheesta. Joidenkin valmisaineistojen aikasarjat on harmonisoitu tai muulla tavalla jalostettu, jolloin niiden säilyttämiselle on peruste. Toinen perustelu säilyttämiselle on se, että monet tutkimushankkeet käyttävät valmisaineistoja tutkimuksissaan ja viittaavat niihin aineistolähteinä.

Erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen säilyttämisen tarve tulee arvioida säännöllisesti, joskaan kyseisiä tietoja koskevasta poistoajasta ei jäljempänä säätämisyjärjestysperusteissa selostettavista syistä ehdoteta säädettäväksi täsmällisesti. Muutoin tietojen säilytysaikoihin sovelletaan, mitä tietosuoja-asetuksessa, tietosuoja-laissa ja tiedonhallintalaissa säädetään. Tietosuoja-asetuksen 5 artiklan 1 kohdan e-alakohdan mukaan henkilötiedot ”on säilytettävä muodossa, josta rekisteröity on tunnistettavissa ainoastaan niin kauan kuin on tarpeen tietojenkäsittelyn tarkoitusten toteuttamista varten; henkilötietoja voidaan säilyttää pidempiä aikoja, jos henkilötietoja käsitellään ainoastaan yleisen edun mukaisia arkistointitarkoituksia taikka tieteellisiä tai historiallisia tutkimustarkoituksia tai tilastollisia tarkoituksia varten 89 artiklan 1 kohdan mukaisesti edellyttäen, että tässä asetuksessa vaaditut asianmukaiset tekniset ja organisatoriset toimenpiteet on pantu täytäntöön rekisteröidyn oikeuksien ja vapauksien turvaamiseksi (”säilytyksen rajoittaminen”)). Tietoja säilytetään, jos tietosuoja-asetuksen 5 artiklan 1 kohdan e-alakohdan edellytykset täyttyvät, toistaiseksi, koska käyttötarkoitukseen liittyy tarve aikasarjoihin ja vastaavaan pitkäaikaiseen seurantaan. Siirtäminen arkistoon tapahtuu arkistolain perusteella.

Analysointi- ja raportointipalveluissa käsiteltävistä tiedoista rajataan ulkopuolelle, jäljempänä mainittua poikkeusta lukuun ottamatta, tietosuoja-asetuksen 9 artiklan tarkoittamat erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvat tiedot. Henkilötietojen, joista muun ohella ilmenee poliittisia mielipiteitä, uskonnollinen tai filosofinen vakaumus tai ammattiliiton jäsenyys, sekä biometristen tietojen henkilön yksiselitteistä tunnistamista varten tai terveyttä koskevien tietojen käsittely, on tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 1 kohdan mukaisesti pääsääntöisesti kielletty. Kun luovutetaan tietoja rekistereistä analysointi- ja raportointipalveluun, hakuehdot laaditaan siten, ettei mainittuja tietoja pääsääntöisesti siirry alkuperäisistä rekistereistä analysointi- ja raportointipalveluissa käsiteltäviin tietoihin.

Analysointi- ja raportointipalvelujen lähdejärjestelmät sisältävät erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja sekä tietosuojalain voimaan tullessa kumotun henkilötietolain (523/1999) mukaisia arkaluonteisia tietoja. Näitä ovat ammattiliiton jäsenmaksutieto, tieto ulosottovelallisuuden perusteesta, turvakiellon piirissä olevien henkilöiden osoitetiedot tai tunnistelliset henkilötiedot sekä sairauspoissaolotieto. Kyseisiä tietoja luovutetaan, myös tietoja sairaudesta, ammattitaudista tai työtapaturmasta aiheutuneen sairauspoissaolon kestosta, joka on tärkeä indikaattoritieto hyödynnettäväksi toiminnan kehittämisessä, ohjaamisessa ja johtamisessa. Ilmaista ”erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvat tiedot” käytetään momentissa viitatussa tietosuoja-asetuksessa. Tiedot pseudonymisoidaan, jolloin niistä ei suoraan esimerkiksi näe, mihin ammattiliittoon kukin kuuluu, vaan tutkimusta varten on toteutettava erillisiä kyselyjä. Tärkeää on myös, että (i) tietoja käsiteltäessä noudatetaan asianmukaisia suojatoimia tietoturvasuojassa käsitteily-ympäristössä, (ii) tiedot on pseudonymisoitava ennen niiden siirtämistä analysoitavaksi, sekä (iii) julkaistavat tulokset on anonymisoitava tai aggregoitava siten, ettei yksittäistä henkilöä voi tiedoista tunnistaa. Toistaiseksi pseudonymisoitua aineistoa ei ole FOLK-perustietomo-

duulia ja kyselytutkimuksista muodostettuja palveluaineistoja lukuun ottamatta luovutettu etäkäyttöjärjestelmän ulkopuolella. EU:n datahallintosäädös tulee edellyttämään tietoturvallista käsittely-ympäristöä, mihin on tarpeen varautua.

Aggregoitu tilastoaineisto tarkoittaa tilastomuotoista, luotettavasti anonymisoitua ja summattua tietoa. Asianmukaisilla suojatoimilla tarkoitetaan sellaisia teknisiä ja organisatorisia toimenpiteitä, joilla varmistetaan henkilötietojen käsittelyn lainmukaisuus, kun otetaan huomioon käsittelyn luonne, laajuus, asiayhteys ja tarkoitus sekä rekisteröityjen oikeuksiin kohdistuvat riskit. Pseudonymisointi tarkoittaa henkilötietojen käsittelemistä siten, ettei henkilötietoja voida enää yhdistää tiettyyn henkilöön ilman lisätietoja ja että tällaiset lisätiedot säilytetään huolellisesti erillään henkilötiedoista. Julkaistavat tulokset anonymisoidaan eli henkilötietoja sisältävä tietoa-aineisto käsitellään siten, ettei yksittäistä henkilöä voi siitä enää tunnistaa ja henkilötietojen tunnistaminen estyy peruuttamattomasti eikä ulkopuolinen taho voi myöskään hallussaan olevilla tiedoilla muuttaa tietoja takaisin tunnistettaviksi. Tiedot voidaan myös summata laajempien havaintoyksikköjen tasolle eli aggregoida tai muuttaa tilastolliseen muotoon, jossa tilastoettista rajaa pienempien joukkojen tietoja ei julkaista. Nämä suojatoimet varmistavat, että julkaistavat tiedot ovat sellaisessa muodossa, ettei niistä pysty tunnistamaan yksittäistä henkilöä ja ettei salassa pidettäviä tietoja käy ilmi.

Tilastokeskuksen salassapitovelvollisuus

Toinen EU:n tilastoasetuksen keskeinen tilastoperiaate, puolueettomuuden ohella, on tilastosalaisuus, mikä tarkoittaa sitä, että suoraan tilastointitarkoitukseen tai välillisesti hallinnollisista tai muista lähteistä saatuja yksittäisiin tilastoyksiköihin liittyviä salassa pidettäviä tietoja suojataan, ja että estetään saatujen tietojen käyttö muihin kuin tilastointitarkoitukseen ja tietojen laiton paljastaminen (2 artiklan 1 kohdan e-alakohta).

Tilastosalaisuuden määritelmää täsmentävät eräät muut määritelmät:

- Tilastoyksiköllä tarkoitetaan tarkastelun perusyksikköä eli luonnollista henkilöä, kotitaloutta, talouden toimijaa ja muita yrityksiä, johon tiedot viittaavat (3 artiklan 6 kohta).
- Salassa pidettävillä tiedoilla tarkoitetaan tietoja, joiden avulla on mahdollista suoraan tai välillisesti tunnistaa tilastoyksiköt ja siten paljastaa yksikötietoja. Määritettäessä, onko tilastoyksikkö tunnistettavissa, on otettava huomioon kaikki kyseeseen tulevat keinot, joita kolmannen osapuolen voidaan kohtuudella odottaa käyttävän tilastoyksikön tunnistamiseksi (3 artiklan 7 kohta).
- Suoralla tunnistamisella tarkoitetaan tilastoyksikön tunnistamista sen nimen tai osoitteen tai julkisesti saatavilla olevan tunnistusnumeron perusteella (3 artiklan 9 kohta).
- Välillisellä tunnistamisella tarkoitetaan tilastoyksikön tunnistamista millä tahansa muulla keinolla kuin suoralla tunnistamisella (3 artiklan 10 kohta).

Salassapitovelvollisuus kohdistuu siten tunnistettavissa oleviin yksikkökohtaisiin tietoihin, mikä on tietosuojaan näkökulmasta olennaista. Aggregaattitiedot eivät ole salassa pidettäviä.

Tilastoperiaatteita on täsmennetty EU:n tilastoasetuksen 11 artiklan mukaisissa käytännesäännöissä, joiden toteuttamista seurataan (i) asetuksen 11 artiklassa kuvatulla tavalla, jota Euroopan tilastohallinnon riippumaton neuvoa-antava ESGAB-lautakunta (*European Statistical Governance Advisory Board*) seuraa ja huomauttaa tarvittaessa julkisesti, (ii) osana Euroopan tilintarkastustuomioistuimen, jäljempänä *ETT (ECA, EU Court of Auditors)*, tarkastuksia ja (iii)

riippumattomalla vertaisarviointimenettelyllä (*Peer Review*). Tilastotoiminnan puolueettomuuden, riippumattomuuden ja tilastosalaisuuden kansainvälistä valvontaa on tehostettu etenkin sen jälkeen, kun kansainvälisen finanssikriisin yhteydessä puhjennut eurooppalaisen valtionvelkakriisin syitä selvitettyä kävi ilmi, että erään jäsenvaltion viranomaiset olivat vääristelleet tilastoaineistoja ja asettaneet maan tilastoviraston pääjohtajan aseman ja riippumattomuuden kysymyksenalaiseksi. Tuolloisten tapahtumien voidaan katsoa olevan esimerkki siitä, miten erilaisin keinoin voidaan murentaa suoraan tai välillisesti tilastoviranomaisten riippumattomuutta ja miten päättäjät voivat ajatella, että tilastojen laadinnassa pitää huolehtia kansallisesta edusta. Samantapaista mutta alueellista tilastoaineiston vääristelyä ilmeni kahdessa muussa jäsenvaltiossa. Tilastojen käyttäjistä koostuva, vuonna 2008 perustettu tilastokomitea (*ESAC, European Statistical Advisory Committee*) vaalii osaltaan tilastoviranomaisten riippumattomuuden kulttuuria. Eurooppalaisen tilastojärjestelmän puitteissa tapahtuvan yhteistyön ja yhteensovittamisen merkitystä korostaa se, että luotettavilla tilastoaineistoilla (esimerkiksi bruttokansantuotteesta) on keskeinen merkitys talouspolitiikan koordinaatiossa ja erilaisten EU-tukirahojen kohdentumisessa. Lisäksi tilastoaineistoilla on laajemminkin merkitystä muun muassa rahoitusmarkkinoiden toiminnassa. Toisaalta, vaikka tilastoaineistot ovat luonteeltaan hyvin sensitiivisiä, ne ovat siitä huolimatta keskeinen osa EU:n arkipäivän toimintaa.

Etäisyys tilastoviranomaisten ja eduskunnan välillä turvaa tilastoviranomaisten riippumattomuutta. Toisaalta eduskunnan tiedonsaantioikeus on turvattava etenkin, kun eduskunnan perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt siihen painokkaasti huomiota myös talousarvioehdotuksen mitoituksen perusteiden ja niiden perustelujen näkökulmasta (PeVL 30/2020 vp). Tilastoviranomaisten riippumattomuuden turvaamiseksi valtioneuvoston ja sen ministeriöiden tiedonsaantioikeudelle ehdotettu etusija valtioneuvoston alaisen hallinnon viranomaisten käyttölupahakemuksiin nähden on siten tarpeen rajata kiireelliseksi ilmoitettuihin käyttölupahakemuksiin. Lisäksi on tarpeen tilastoviranomaisten vastuunalaisuuden varmistamiseksi vahvistaa eduskunnan asemaa EU:n tilastoasetusta täydentävien käytännesääntöjen noudattamisen ja täytäntöönpanon valvonnassa.

ETT:n tarkastuksen kohteena vuonna 2012 oli käytännesääntöjen noudattamisen valvonta ja seuraava tarkastus koskee EU:n tilastoviranomaisen (*Eurostat*) suhdetta kansallisiin tilastoviranomaisiin. Vertaisarviointikierroksia tehdään noin viiden vuoden välein ja kolmas kierros toteutetaan vuosina 2021-2022. Tarkastuskäynti Suomeen oli marraskuussa 2021 ja sen johdosta annetaan suosituksia, joiden toteutumista komissio tulee valvomaan. Tarkastuskäyntiin liittyen tilastokeskuksessa on valmisteltu itsearviointia siitä, kuinka hyvin käytännesääntöjä noudatetaan. Tilastokeskus on tilastolain esitöiden mukaisesti tulkinnut, että käytännesääntöjen sisältö katetaan ja varmistetaan Suomessa tilastolain, jonka 2 §:ssä on säädetty käytännesääntöjen periaatetta 1 vastaavalla tavalla ammatillisesta riippumattomuudesta, ohella myös muussa lainsäädännössä, kuten TK-laki, julkisuuslaki, rikoslaki (39/1889) ja valtion virkamieslaki (750/1994). EU:n tilastoasetus edellyttää ammatillista riippumattomuutta, ”millä tarkoitetaan sitä, että tilastoja on kehitettävä, tuotettava ja jaettava riippumattomasti, erityisesti siltä osin kuin on kyse käytettävien tekniikoiden, määritelmien, menetelmien ja lähteiden valinnasta ja kaikenmuotoisen jakelun ajoituksesta ja sisällöstä, sekä sitä, että kyseisten tehtävien suorittaminen on vapaata kaikesta poliittisten ryhmien tai eturyhmien taikka unionin tai kansallisten viranomaisten painostuksesta” (2 artiklan 1 kohdan a-alakohta). Esitykseen sisältyvissä ehdotuksissa ei loukata tilastokeskuksen ammatillista riippumattomuutta. Ammatillista riippumattomuutta ei myöskään ole tilastosääntelyä koskevassa akateemisessa kirjallisuudessa ymmärretty niin, että se rajoittaa tilastoviraston edellytyksiä ottaa huomioon julkisen vallan tarpeita. Ammatillinen itsenäisyys koskee tilastojen laatimista, kehittämistä ja jakelua eikä sovellu esityksessä säädettäväksi ehdotettuun tilastokeskuksen tutkija- ja aineistopalveluun kerättyjen ja saatujen tietojen jakamiseen.

Suomessa on allekirjoitettu tilastokeskuksen, muiden tilastoviranomaisten (Luonnonvarakeskus, jäljempänä *Luke*, THL ja Tulli) sekä Euroopan tilastojärjestelmään (*European Statistical System*, jäljempänä *ESS*) kuuluvien ESS-viranomaisten (Maahanmuuttovirasto, jäljempänä *Migri*, ja Suomen ympäristökeskus, jäljempänä *Syke*) sekä julkisoikeudellisen yhteisön (Työterveyslaitos) pääjohtajien käytännesääntöjen periaatteen 4 noudattamista tukeva laatulupaus. Laatulupauksessa on kysymys lupauksesta laatuun sitoutumisesta. EU:n tilastoasetuksen mukaisen sitoumuksen tavoitteena on varmistaa luottamus Euroopan tilastoihin ja samalla edistää käytännesääntöihin sisältyvien tilastoperiaatteiden täytäntöönpanoa. EU:n tilastoasetuksen (4 artikla) ESS muodostaa kumppanuuden, johon osallistuvat EU:n tilastoviranomainen, joka on komissio (*Eurostat*), sekä kansalliset tilastolaitokset ja muut kansalliset viranomaiset, jotka vastaavat kussakin jäsenvaltiossa Euroopan tilastojen kehittämisestä, tuottamisesta ja jakelusta. Laatuperiaatteita ovat relevanssi, tarkkuus, oikea-aikaisuus ja täsmällisyys, saatavuus ja selkeys sekä vertailukelpoisuus ja johdonmukaisuus. Tilastokeskus on toisaalta arvioinut komission saattavan tulevaisuudessa jatkaa sen edellyttämistä, että sitoumus käytännesääntöjen noudattamisesta on annettava poliittisella tasolla tai kytkentä käytännesääntöihin on vietävä selkeämmin kansalliseen lainsäädäntöön.

Valtioneuvoston etusija valtioneuvoston alaisen hallinnon viranomaisten käyttölupahakemuksiin nähden

Tietoon perustuva yhteiskunnallinen päätöksenteko edellyttää nopeaan reagointiin kykenevää tutkimustoimintaa ja nopeasti viranomaisten saatavilla olevia tutkimusaineistoja. Yhteiskunnallista päätöksentekoa tukeva tutkimus hyödyntää yhä enemmän julkishallinnon, myös tilastotoimen, toiminnassa syntyviä aineistoja. Tilastolain 13 §:n mukaan tilastokeskus voi luovuttaa tieteellistä tutkimusta ja yhteiskuntaoloja koskevaa tilastollista selvitystä varten sille tilastointitarkoitukseen kerättyjä salassa pidettäviä tietoja. Näitä tietoja ei saa luovuttaa käytettäväksi tutkinnassa, valvonnassa, oikeudenkäynnissä, hallinnollisessa päätöksenteossa eikä muussa vastaavassa henkilöä, yritystä, yhteisöä tai säätiötä koskevan asian käsittelyssä. Tilastokeskus päättää tietojen luovuttamisesta ja käyttöoikeuden antamisesta, jolloin se arvioi sille toimitetun käyttölupahakemuksen perusteella, onko hakemuksessa kuvattu käyttötarkoitus hyväksyttävissä. Tilastokeskuksessa kaikki yksikkötasoihin aineistoluovutuksiin liittyvät käyttölupahakemukset ja aineistoluovutukset käsitellään tutkijapalvelussa. Tutkimusaineistojen kysyntä ja käyttölupahakemusten määrä on kasvanut ja esimerkiksi tutkijapalvelun etäkäyttäjärjestelmän käyttäjämäärä on neljän viime vuoden aikana kaksinkertaistunut. Tutkijapalvelun henkilöresursseja ei kuitenkaan ole samassa suhteessa lisätty, mikä johti vuosina 2019-2020 pidentyneisiin aineistojen toimitusaikeisiin ja yhteiskuntapoliittisesti tärkeiden tutkimusten viivästymiseen. Lisäämällä tutkijapalvelun henkilöresursseja ja tarjoamalla yhä enemmän valmisaineistoja tutkijoiden käyttöön samalla, kun tutkimushankkeet keskittivät tilauksia yhä isompiin hankekokonaisuuksiin, jonotilanne on parantunut vuonna 2021. Käyttölupahakemusten jono on yhä 2-3 kuukautta ja aineistotoimitukset voivat kestää useita kuukausia riippuen tilauksen laadusta ja toimeksiannon laajuudesta.

Tiedonhallintalaki, tietosuoja-asetus ja EU:n tilastoasetus eivät estä valtioneuvoston ja sen ministeriöiden kiireelliseksi ilmoittamien käyttölupahakemusten asettamista etusijalle valtioneuvoston alaisen hallinnon viranomaisten käyttölupahakemuksiin nähden. Ehdotus mainitusta etusijasta merkitsee muutosta nykytilaan, joten tilastokeskus ei enää voi vedota keskeneräiseen tilastotuotantoon myöskään tapauksissa, joissa aineiston alkuperäinen omistaja on jo tuottanut julkisesti saatavilla olevia tilastoaineistoja. Esimerkiksi Eläketurvakeskus, jäljempänä *ETK*, ja TEM ovat julkaisseet omista alkuperäisistä data-aineistoistaan tilastoja, joiden tietoja tilastokeskuksessa on muokattu ennen niiden käyttämistä tilastoissa. Samaten operatiivista tuotantoa toteuttavista viranomaisista Verohallinto tuottaa veronsaajien tiedot ja verotilaston sekä Kela toimeentulotuen Kelastossa. Julkaisut tietokantatalukoissa ovat usein hyvinkin reaaliaikaisia,

kuukauden tai parin viiveellä. Tilastokeskus tarjoaa veloituksettomassa StatFin-tilastotietokannassa alustan TEM:n työnvälitystilastojen tietojen julkaisuun, jossa on jo vuoden 2021 tietoja (https://pxnet2.stat.fi/PXWeb/pxweb/fi/StatFin/StatFin_tym_tyonv_k1/statfin_tyonv_pxt_12uc.px/). Tilastokeskuksen suhtautuminen tutkimuskäyttöön annettavaan tilastoaineistoon on siten erityisesti ajantasaisen tiedon luovutuksessa ankarampaa kuin useiden muiden viranomaisten, koska tilastolainsäädännössä tietojen luovuttamisesta säädetään monilta osin muuta lainsäädäntöä tiukemmin. Esityksellä mahdollistetaan yksikkötason tutkimusaineistojen nykyistä selvästi ajantasaisempi luovuttaminen tutkimus- ja selvityskäyttöön. Tieto luovutetaan tutkijakäyttöön jo ennen tilastokeskuksen omien tilastojen julkistamista, esimerkiksi heti sen jälkeen, kun aineiston omistaja on julkaissut tietoja aineistosta.

Esimerkki. ETK toimittaa tilastokeskuksen työssäkäyntitilaston pohja-aineistoon tiedot eläkkeistä niin, että niistä ilmenee vanhuuseläkkeen alkamispäivä ja jos sitä edeltää työkyvyttömyys, myös koko ketjun alkamispäivä. Tilastokeskuksen tarpeisiin ei kuitenkaan kuulu tieto varsinaisen vanhuuseläkkeen alkamispäivästä ja siksi vain koko ketjun alkamispäivä jää tilastokeskuksen sisäisessä tiedonkäsittelyprosessissa jäljelle. Tilanteessa, jossa kuntoutustuki on muuttunut työkyvyttömyyseläkkeeksi ja työkyvyttömyyseläke vanhuuseläkkeeksi, ainoa eläkkeen alkamispäivä on kuntoutustuen alkamispäivä (pois lukien eräät poikkeukset, kuten takuueläke). Alkuperäinen raaka-aineisto, joka koostuu käytännesääntöjen kohdassa 8.6 tarkoitettuista hallinnollisista rekistereistä, on kuitenkin osoittautunut tarpeelliseksi muun muassa tutkimuksessa, jota voidaan hyödyntää työttömyysturvaan liittyvässä sosiaalipoliittisessa lainvalmistelussa. Rekisteriaineisto sisältää usein tietoa, jota muokatessa ja pseudonymisoidussa aineistossa ei ole ja on siten laajakäyttöisempi. Esitys pyrkii välttämään tilanteet, joissa tutkimuskäyttöön tarpeellinen tieto muuttuu informaatioarvoltaan vähäisemmäksi.

Aineisto on voitu siirtää muokkaamattomana tietovarastoon ja tutkijoiden käyttöön mutta näin ei ole toimittu ainakaan usein. Tilastokeskus säilyttää yksinomaisen oikeuden julkaista tuottamia tilastoja mutta muilla viranomaisilla on edelleen oikeus julkaista omaa tilastotuotantoaan itsenäisesti. Asetelma voi johtaa viivästyksiin tilastojen julkaisemisessa mutta varmistaa toisaalta tilastoviranomaisten ja tilastoja julkaisevien muiden viranomaisten tilastoaineistojen nopeammat käyttömahdollisuudet tutkimuksessa.

Etäkäyttöjärjestelmien palvelukyvyyn varmistaminen ja kapasiteettiongelmien välttäminen on tärkeää, jotta tutkija- ja viranomaisyhteisön käyttöluvahakemusten tutkijapalvelun voimavaroja koettelevaa painetta voidaan vähentää, ja samalla vähentää tarvetta julkiseen keskusteluun tutkijapalvelun rahoituksesta. Tilastokeskuksen tutkijapalvelun uudemmassa verrokissa Findatassa jonossa olevien hakemusten määrä on nelinkertainen tilastokeskukseen verrattuna. Ongelmat liittyvät osittain kustannusten jakautumiseen, sillä Findata ei vastaa datan ja infrastruktuurin kustannuksista, jotka jäävät tutkijayhteisön kannettaviksi. Findatan toiminta perustuu toisiolaikiin. Findata myöntää tutkimuskäyttöä varten tietoluvat silloin, kun tietoja yhdistellään useasta toisiolain alaisista eri sosiaali- ja terveystietorekistereistä.

Valtioneuvoston ja sen ministeriöiden tiedonsaantioikeuden etusijassa valtioneuvoston alaisen hallinnon viranomaisten käyttöluvahakemuksiin nähden on pyritty seuramaan muiden pohjoismaiden esimerkkiä.

Julkisuuslaki ja tiedonhallintalaki

Viranomaisten asiakirjojen julkisuutta koskeva sääntely kuuluu lähtökohtaisesti jäsenvaltioiden toimivaltaan. Koska EU:lla ei ole yleistä toimivaltaa harmonisoida viranomaisten asiakirjojen julkisuutta koskevaa sääntelyä, kansallista liikkumavaraa rajoittavat ja ohjaavat tältä osin eri-

tyisesti perus- ja ihmisoikeuksista seuraavat vaatimukset. Poikkeuksena ovat kuitenkin erityisesti EU:n perussopimusten toimivaltaperusteisiin perustuvat alaltaan rajatut EU-oikeudelliset säädökset, jotka koskevat muun muassa ympäristötiedon julkisuutta ja liikesalaisuuksien suojaa. Myös viime vuosina kehittyneellä EU:n avoimen datan sääntelyllä on liittymäkohtia julkisuuskysymyksiin. Lisäksi eri alojen EU-sääntelyyn sisältyy yksittäisiä säännöksiä, joilla voi olla vaikutusta asiakirjojen julkisuuteen jäsenvaltiossa. Kattava EU:n julkisuussääntely kohdistuu kuitenkin vain sen omiin toimielimiin.

Julkisuuslain uudistaminen on parhaillaan vireillä OM:n työryhmässä, jonka tehtävänä on selvittää ja arvioida (i) julkisuusperiaatteen asianmukaisen toteutumisen ja toteuttamisen ongelmakohtia ja niihin vaikuttavia toimia sekä (ii) julkisuuslain soveltamisalan riittävyttä ja ajantasaisuutta erityisesti ottaen huomioon hallinnon uusiutuvat rakenteet. Tarkoitus on ajantasaisistaa voimassa oleva julkisuussääntely. Tavoitteena on nykyistä selkeämpi ja toimivampi lainsäädäntö, joka edistää yhteiskunnan avoimuutta ja vastaa nyky-yhteiskunnan vaatimuksia. Koska hanke on asetettu päättymään kesäkuussa 2023, esityksessä on rajoitettu tarkastelemaan lain uudistamistarpeita ja sen käytännön toteutumisen keskeisimpiä esteitä tilastoviranomaisten näkökulmasta. Kokemuksen mukaan esimerkiksi julkisuusperiaate toteutuu pääsääntöisesti asianmukaisella tavalla, vaikka julkisuuslaki on kieleltään vaikeaselkoinen. Lakia soveltavat virastoissa usein myös muut kuin juristit, minkä vuoksi lain ymmärrettävyyttä ja käytännönläheisyyttä on tarpeen vahvistaa. Julkisuuslakiin liittyviä oikeudenkäyntejä on paljon, mikä myös osoittaa, että lakia on vaikeaa tulkita riittävän yksiselitteisesti. Julkisuuslakiin liittyvää käytännönläheistä koulutusta on syytä järjestää enemmän. Julkisuuslain monitulkintaisuuden vuoksi osaamista on lakia soveltavissa virastoissa päivitettävä jatkuvasti, tilastokeskuksessa kuitenkin enemmän muissa toiminnoissa kuin tilastotuotannossa.

Julkisuuslain käytännön toimivuutta lisää myös asiakirjan käsitteen ja asiakirjan julkiseksi tulemisen ajankohdan selkeyttäminen. Digitalisaation muuttamat tiedonkäsittelytavat ja erilaisten uusien sähköisten viestintävälineiden (Skype, Teams, Zoom, Twitter) käyttöönotto sekä asianhallinnan sähköistyminen ovat luoneet uusia mahdollisuuksia asiakirjojen laatimiseen. Julkisuusperiaatteen tehokas toteutuminen voidaan varmistaa esimerkiksi asianhallintajärjestelmän avulla ja käyttöluvapahakemusten käsittelyn keskittämällä. Usein on kuitenkin hankalaa mieltää, milloin on syntynyt asiakirja vai onko kysymys sisäisestä selvityksestä tai muistiinpanoista. Lisäksi haasteita aiheuttaa tiedon antaminen julkisesta asiakirjasta, kun asiakirjat ovat muuttaneet muotoaan paperisista sähköisiksi eikä paperista arkistoa välttämättä muodostu. Voi myös olla epäselvää, miten sähköinen asiakirja esimerkiksi annetaan viranomaisen luona nähtäväksi tai jäljennettäväksi. Lisäksi julkisuuslain salassapitovelvollisuuksia koskevat kohdat, erityisesti 24 §:n 1 momentin säännös salassa pidettävistä viranomaisen asiakirjoista, ovat monesti liian tulkinnanvaraisia. Tiedon pyytäjien oikeusturvaa vahvistaa, jos oman käytön määritelmää täsmennetään. Myös julkisuuslain ja henkilötietojen suojaa koskevien sekä niitä yhteensovittavien säännösten tulkitsemiseen liittyy haasteita (muun muassa julkisuuslain 16 §:n vaikeaselkoinen 3 momentti, jonka mukaan tietojen antamisesta teknisen rajapinnan ja katseluyhteyden avulla säädetään tiedonhallintalaissa). Tilastokeskuksen muissa toiminnoissa kuin tilastotuotannossa onkin syntynyt kysymys siitä, kenelle oikeus tietoihin voidaan antaa, jos on kysymys viranomaisen palveluksessa olevan henkilöstön lomatiedoista, joita tarvitaan usein toiminnan organisoimiseen ja sijaisjärjestelyihin.

Viranomaisten hallussa olevien tietojen hallinnasta, saatavuudesta ja luovuttamisesta teknisen rajapinnan avulla säädetään tilastolain 13 b §:n ohella yleisesti tiedonhallintalaissa, joka koskee julkisuuslain 4 §:n 1 momentissa tarkoitettuja viranomaisia sekä eduskunnan virastoja, eduskunnan ohjauksessa olevia julkisoikeudellisia laitoksia (Kela, SP ja Valtiontalouden tarkastusvirasto, jäljempänä VTV) sekä yliopistoja. Tiedonhallintalain pääasiallinen tavoite on edistää

hyvää tiedonhallintatapaa, tietojärjestelmien ja tietovarantojen yhteentoimivuutta sekä viranomaisten tietojen uudelleenkäyttöä edellyttämällä asiakirjojen muuttamista sähköiseen ja kone-luettavaan muotoon sekä mahdollistamalla tietojen luovuttaminen teknisen rajapinnan välityksellä muillekin kuin viranomaisille. Yksittäisistä tietojärjestelmistä, tietojenkäsittelyoikeuksista ja muista tiedonhallintaan liittyvistä seikoista sekä oikeudesta käsitellä henkilötietoja säädetään organisaatio- tai toimintokohtaisilla erityislaeilla.

Lisäksi sähköisessä muodossa olevien tietojen saatavuudesta teknisen rajapinnan ja katseluyhteyden avulla säädetään tiedonhallintalaissa. Tietojen luovuttamisesta päättämisestä ja tietojen luovuttamisen määräajoista säädetään sen sijaan julkisuuslain 14 §:ssä. Soveltamisrajoituksen tarkoituksena on välttää päällekkäistä sääntelyä kansallisissa hallinnon yleislaeissa, julkisuuslaissa ja tiedonhallintalaissa. Kansallisten yleislakien sekä avoimen datan direktiivin soveltamisalojen vertailu on niiden systematiikan erilaisuuden vuoksi kuitenkin haastavaa. Avoimen datan direktiivin täytäntöönpanon johdosta julkisuuslain ja tiedonhallintalain uudistettu sääntely koskee arvokkaita tietoa-aineistoja sekä tiheästi ja reaaliaikaisesti päivittyvää tietoa. Tiheästi tai reaaliaikaisesti päivittyviä tietoja koskevia velvollisuuksia sovelletaan vain julkisiin asiakirjoihin, kun tieto ei sisälly viranomaisen henkilörekisteriin tai muuhun sellaiseen asiakirjaan, josta tieto voidaan luovuttaa vain tietyin edellytyksin. Avoimen datan direktiivin täytäntöönpanosta johtunut sääntely ei näin ollen ole merkityksellistä henkilötietojen suojan näkökulmasta.

Euroopan unionin sääntely henkilötietojen käsittelystä

Henkilötietojen suojaa määrittelee yleisesti SEUT 16 artikla, jonka 1 kohdan mukaan jokaisella on oikeus henkilötietojensa suojaan. Henkilötietojen suojaa koskeva sääntely on lähtökohtaisesti harmonisoitu EU-lainsäädännöllä eli EU:n perusoikeuskirjan (*Charter of fundamental rights of the European Union*, 2000/C 364/01) 8 artiklalla ja tietosuoja-asetuksella, joiden lisäksi voi olla erityistä tietosuojasääntelyä. Tietosuoja-asetus määrittelee kansallista liikkumavaraa, joka koskee myös tietosuojan ja kansallisen julkisuuslainsäädännön välistä suhdetta. SEUT 16 artiklan 2 kohdan nojalla annettu tietosuoja-asetus tuli voimaan 24.5.2016 ja sitä on sovellettu 25.5.2018 alkaen. Tietosuoja-asetus on kaikilta osin velvoittava ja sitä sovelletaan sellaisenaan kaikissa jäsenvaltioissa. Tietosuoja-asetuksen tavoitteena on yhtenäistää jäsenvaltioiden tietosuojakäytäntöjä ja vahvistaa rekisteröityjen itsemääräämisoikeutta. Tietosuoja-asetus antaa kuitenkin direktiivinomaista kansallista liikkumatilaa, joten jäsenvaltioilla on mahdollisuus antaa asetusta täsmentävää kansallista lainsäädäntöä. Asetusta täydentävä tietosuojalaki tuli Suomessa voimaan 1.1.2019.

Tietosuoja-asetusta sovelletaan henkilötietojen käsittelyyn, joka on osittain tai kokonaan automaattista, sekä sellaiseen henkilötietojen käsittelyyn muussa kuin automaattisessa muodossa, joka muodostaa rekisterin osan tai jonka on tarkoitus muodostaa rekisterin osa (2 artikla). Henkilötiedoilla tarkoitetaan tunnistettuun tai tunnistettavissa olevaan luonnolliseen henkilöön eli rekisteröityyn liittyvää tietoa (4 artikla). Tietosuoja-asetuksessa 'käsittelyllä' tarkoitetaan toimintoa tai toimintoja, joita kohdistetaan henkilötietoihin tai henkilötietoja sisältäviin tietojoukkoihin joko automaattista tietojenkäsittelyä käyttäen tai manuaalisesti, kuten tietojen keräämistä, tallentamista, järjestämistä, jäsentämistä, säilyttämistä, muokkaamista tai muuttamista, hakua, kyselyä, käyttöä, tietojen luovuttamista siirtämällä, levittämällä tai asettamalla ne muutoin saataville, tietojen yhteensovittamista tai yhdistämistä, rajoittamista, poistamista tai tuhoamista (4 artiklan 2 kohta). Rekisteröidyn tunnistetietona voi olla esimerkiksi henkilön nimi, henkilötunnus tai osoite. Tietosuoja-asetusta ei sovelleta kuolleisiin henkilöihin (johdanto-osan 158. kappale). Suomessa tilastokeskus on kuolinsyysasiakirjojen arkistoviranomainen ja Kansallisarkisto arkistoviranomainen, josta säädetään laissa Kansallisarkistosta (1145/2016).

Tietosuoja-asetuksessa määritellään rekisterinpitäjä ja henkilötietojen käsittelijä (4 artikla). Rekisterinpitäjä on taho, joka yksin tai yhdessä muiden kanssa määrittää henkilötietojen käsittelyn tarkoituksen ja keinot. Henkilötietojen käsittelijä on taho, joka käsittelee henkilötietoja rekisterinpitäjän lukuun. Rekisterinpitäjän ja henkilötietojen käsittelijän velvollisuuksista säädetään muun muassa tietosuoja-asetuksen IV luvussa.

Tietosuoja-asetuksen 25 artikla koskee sisäänrakennettua ja oletusarvoista tietosuojaa. Tietosuoja on otettava huomioon jo suunnitteluvaiheessa ja henkilötietojen käsittelyyn liittyvät tekniset ja organisatoriset toimenpiteet on toteutettava siten, että rekisteröityjen oikeudet ja tietosuoja-asetuksen noudattaminen toteutuvat. Tietojen käsittely on suunniteltava riskiperusteisesti ottamalla huomioon riskit, joita henkilötietojen käsittely aiheuttaa rekisteröidyn oikeuksille ja vapauksille. Oletusarvoisesti vain käyttötarkoituksen kannalta tarpeellisia tietoja saa käsitellä. Käsittelyn turvallisuudesta säädetään tietosuoja-asetuksen 32 artiklassa. Jos toiminta todennäköisesti aiheuttaa rekisteröidyn oikeuksille ja vapauksille korkean riskin, rekisterinpitäjän on laadittava tietosuojaa koskeva vaikutusten arviointi (35 artikla). Vaatimus liittyy tilastokeskuksen tietoturvalliseen etäkäyttäjärjestelmään, joka tukee käsittelyn turvallisuuden vaatimuksia.

Rekisteröidyn oikeuksista säädetään tietosuoja-asetuksen 12-22 artiklassa. Rekisteröidyllä on oikeus saada tietää, mitä tietoja rekisterinpitäjä on hänestä kerännyt. Rekisteröidyllä on oikeus vaatia, että häntä koskevat virheelliset tiedot oikaistaan ja että hänen tietonsa poistetaan rekisteristä, sekä oikeus tietyin edellytyksin siirtää tiedot rekisterinpitäjältä toiselle ja oikeus vastustaa tietojensa käyttöä esimerkiksi profilointiin. Tietosuoja-asetus sallii rekisteröidyn oikeuksien rajoittamisen tietyissä tilanteissa ja vain tietyin edellytyksin. Rekisteröidyn oikeuksiin voidaan säätää lainsäädännöllä poikkeuksia silloin, kun tietoja käsitellään tieteellisiä tutkimustarkoituksia tai tilastointitarkoitukseen (esimerkiksi 89 artikla). Lisäksi tietosuoja-asetuksesta seuraa suoraan tiettyjä rajoituksia rekisteröidyn oikeuksiin.

Henkilötiedot on kerättävä tiettyä, nimenomaista ja laillista tarkoitusta varten (5 artiklan 1 kohdan b-alakohta). Henkilötietojen käsittelyn pääsääntö on, että tietoa saa käyttää vain siihen tarkoitukseen, johon se on alun perin kerätty (käyttötarkoitussidonnaisuuden periaate). Tietoja saa käyttää muuhun tarkoitukseen vain, jos uusi käyttötarkoitus on yhteensopiva alkuperäisen käyttötarkoituksen kanssa. Yleisen edun mukaista arkistointia, tieteellistä tutkimusta ja tilastointia ei katsota yhteensopimattomaksi alkuperäisen käyttötarkoituksen kanssa. Henkilötietojen käsittely vaatii käsittelyperusteen (6 artikla). Käsittely on lainmukaista vain, jos se täyttää jonkin 6 artiklassa luetelluista edellytyksistä. Käsittely voi perustua muun muassa henkilön suostumukseen, luonnollisen henkilön elintärkeiden etujen suojaamiseen, rekisterinpitäjän lakisääteisen velvollisuuden noudattamiseen, yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseen tai rekisterinpitäjälle kuuluvan julkisen vallan käyttämiseen. Henkilötietoja voidaan käsitellä muuhun kuin alkuperäiseen tarkoitukseen myös rekisteröidyn suostumukseen perustuen tai jos käsittely on sallittu unionin tai jäsenvaltion lainsäädännössä (6 artiklan 4 kohta).

Tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 1 kohdan mukaan erityisiä henkilötietoryhmiä koskevien tietojen käsittely on lähtökohtaisesti kielletty. Erityisiä henkilötietoryhmiä ovat muun muassa rotu tai etninen alkuperä, poliittiset mielipiteet, uskonnollinen tai filosofinen vakaumus tai ammattiin liittyminen, geneettinen tai biometrinen tieto henkilön yksiselitteiseksi tunnistamiseksi sekä terveystieto ja luonnollisen henkilön seksuaalista käyttäytymistä ja suuntautumista koskevat tiedot. Erityisiä henkilötietoryhmiä koskevat tiedot saavat tietosuoja-asetuksessa erityistä suojaa ja niiden käsittely on sallittua vain asetuksen 9 artiklan 2 kohdassa tarkoitetuissa tilanteissa. Tietyissä tilanteissa tietojen käsittely voidaan sallia säätämällä käsittelystä EU:n tai jäsenvaltioiden lainsäädännössä, jos se on tarpeen ja oikeasuhteista sillä tavoiteltuun tavoitteeseen nähden. Lisäksi tulee säätää asianmukaisista ja erityisistä toimenpiteistä rekisteröidyn perusoikeuk-

sien ja etujen suojaamiseksi. Julkisuuden ja tietosuojan yhteensovittamiseen liittyviä erityiskysymyksiä, kuten henkilötunnusta, saattaa olla tarvetta arvioida julkisuuslain 24 §:n salassapito-perusteiden uudistamisen näkökulmasta. Julkisuuslaissa ei ole nimenomaisesti säädetty salassa pidettäviksi kaikkia tietosuojasetuksen 9 artiklassa lueteltuja erityisiä henkilötietoja. Toisaalta tietoja koskevat julkisuuslaissa säädetty henkilötietojen luovutusrajoitukset ja yleensä myös erityislaeista seuraava tiukempi käyttötarkoitussidonnaisuus ja suojatoimisaantely.

Tietosuojasetuksen 9 artiklan 2 kohdan j-alakohdan mukaan käsittely on sallittu, jos se on tarpeen yleisen edun mukaisia arkistointitarkoituksia taikka tieteellisiä ja historiallisia tutkimustarkoituksia tai tilastointitarkoitukseen tietosuojasetuksen 89 artiklan 1 kohdan mukaisesti EU-oikeuden tai jäsenvaltion lainsäädännön nojalla edellyttäen, että se on oikeasuhteinen tavoitteeseen nähden, että siinä noudatetaan keskeisiltä osin oikeutta henkilötietojen suojaan ja että siinä säädetään asianmukaisista ja erityisistä toimenpiteistä rekisteröidyn perusoikeuksien ja etujen suojaamiseksi.

Tietosuojasetuksen 89 artiklassa säädetään yleisen edun mukaisia arkistointitarkoituksia, tieteellisiä tai historiallisia tutkimustarkoituksia tai tilastointitarkoitukseen tapahtuvaa käsittelyä koskevista suojatoimista ja poikkeuksista. Suojatoimilla on varmistettava, että on toteutettu tarvittavat tekniset ja organisatoriset toimenpiteet, joilla varmistetaan etenkin tietojen minimoinnin periaatteen noudattaminen. Tietojen minimointi tarkoittaa, että käsiteltävien henkilötietojen on oltava asianmukaisia ja olennaisia ja rajoitettava siihen, mikä on tarpeellista suhteessa niihin tarkoituksiin, joita varten niitä käsitellään (5 artikla). Suojatoimena voi olla esimerkiksi salaaminen tai pseudonymisointi (6 artiklan 4 kohdan e-alakohta).

Tieteellinen tutkimus on ymmärrettävä laajasti siten, että se tarkoittaa myös teknologian kehittämistä ja esittelyä, perustutkimusta, soveltavaa tutkimusta ja yksityisin varoin rahoitettua tutkimusta (johdanto-osan 159. kappale). Tilastointitarkoitus tarkoittaa mitä tahansa henkilötietojen käsittely- tai keräämistötoimenpidettä, jota tarvitaan tilastotutkimuksia varten tai tilastollisten tulosten luomiseksi (johdanto-osan 162. kappale). Tilastointitarkoitukseen tehtävän käsittelyn tuloksena ei ole henkilötieto, vaan yhdistelmätieto, eikä tulosta tai tietoja saa käyttää ketään yksilöä koskeviin toimenpiteisiin tai päätöksentekoon. Tulkinta poikkeaa toisioalasta, jossa kehittämis- ja innovaatiotoimintaa ei ole pidetty tieteellisenä tutkimuksena.

Henkilötietojen siirrosta kolmansiin maihin ja kansainvälisille järjestöille on säännökset tietosuojasetuksen V luvussa. Henkilötietojen käsittely on lainmukaista vain siltä osin kuin vähintään yksi tietosuojasetuksen 6 artiklan 1 kohdassa luetelluista kuudesta edellytyksistä täyttyy: (i) rekisteröidyn suostumus, (ii) sopimuksen täytäntöönpano, (iii) rekisterinpitäjän lakisääteinen velvoite, (iv) rekisteröidyn elintärkeiden etujen suojaaminen, (v) yleinen etu tai julkisen vallan käyttäminen sekä (vi) rekisteröidyn tai kolmannen osapuolen etujen toteuttaminen).

Tilastokeskuksen tilastoinnissa henkilötietojen käsittelyperuste on rekisterinpitäjän lakisääteinen velvoite eli tilastokeskuksen tehtävä tuottaa tilastoja (6 artiklan 1 kohdan c-alakohta) tai suorassa henkilötiedonkeruussa tietosuojasetuksen 6 artiklan 1 kohdan e-alakohta. Esityksessä tilastokeskuksen tehtäväksi säädettäisiin tutkijayhteisön ajankohtaisiin tietoaineistotarpeisiin vastaaminen tutkija- ja aineistopalvelussa, jossa henkilötietojen käsittelyperuste on joko mainittu lakisääteinen velvoite tai yleistä etua koskevan tehtävän suorittaminen ja tilastokeskukselle rekisterinpitäjänä kuuluvan julkisen vallan käyttäminen (6 artiklan 1 kohdan e-alakohta). Tietosuojasetuksen 6 artiklan c ja e-alakohta eivät tuota vastaavia oikeuksia rekisteröidylle (samoin 21 artiklan 6 kohta). Vaikka selkeintä on, että on yksi käsittelyperuste, käsittelyn oikeusperuste voi joissain tilanteissa olla samanaikaisesti sekä c että e-alakohta. Tutkijayhteisön ajankohtaisiin tietoaineistotarpeisiin vastaamisen ilman aiheetonta viivytystä on ar-

vioitu olevan parhaiten mahdollista tilastokeskuksessa, joka tilastolain mukaan (2 §:n 2 momentin 1 kohta) on valtion tilastotoimen yleisviranomainen. Tämä tehtävä on tilastokeskukselle osoitettuna lakisääteisenä tehtävänä julkisen vallan käyttämistä, minkä lisäksi tieteellinen tutkimus, yhteiskunnallisia oloja koskevat tilastolliset selvitykset ja tutkijayhteisölle tarjottavan palvelun kehittäminen on kansallisen yleisen edun mukaista. Tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdassa lueteltuja kuutta edellytystä voidaan käyttää tieteellisen tutkimuksen ja tilastollisten selvitysten käsittelyperusteena tapauskohtaisen harkinnan perusteella. Henkilötietojen käsittely on mahdollista tieteelliseen tutkimustarkoitukseen ja tilastointitarkoitukseen edellyttäen, että asetuksen 89 artiklan vaatimuksia käyttötarkoitussidonnaisuudesta noudatetaan (5 artiklan 1 kohdan b-alakohta). Lisäksi tutkija- ja aineistopalvelussa henkilötietojen käyttötarkoitus on rajattu siten, että sen on oltava tieteellinen tutkimus tai yhteiskunnallisia oloja kuvaavien tilastollisten selvitysten teko.

Tietosuoja-asetuksen suhteesta tieteelliseen tutkimukseen on EU:ssa käyty vilkasta keskustelua, jossa mielipiteet ovat jakautuneet: *“The rules contain a special regime affording a degree of flexibility for genuine research projects that operate within an ethical framework and aim to grow society’s collective knowledge and wellbeing. How this special regime should operate in practice is under discussion. Some argue that the GDPR offers too much flexibility, others that the rules threaten vital research activity.”*

Tilastollisen selvityksen käsitettä ei ole määritelty eikä perusteltu tilastolainsäädännössä. Sen sijaan rajausta yhteiskunnallisiin oloihin on käsitelty (13 §:n 2 momentin 1 kohdan perustelut). Jo TK-laissa (2 §:n 1 momentti) säädettiin tilastokeskuksen tehtäväksi ”laatia yhteiskuntaoloja koskevia tilastoja ja selvityksiä” ja mahdollisesti jo tilastolainsäädännön varhaisissa edeltäjissä (laki tietojen antamisesta eräitä yleisiä, virallisia tilastoja varten (588/1940), laki eräiden tietojen antamisesta virallisia tilastoja varten (96/1954) ja laki tilastokeskuksesta (796/1970). Näin ollen myös tilastollisten selvitysten tietosuoja-asetuksen mukaisena käsittelyperusteena on rekisterinpitäjän lakisääteinen velvoite (6 artiklan 1 kohdan c-alakohta) sekä tieteellisen tutkimuksen tavoin 6 artiklan 1 kohdan e-alakohta tietosuojalain 4 §:n kautta säänneltynä. Tilastollisten selvitysten tekemistä sen sijaan ei ole säädetty minkään viranomaisen tehtäväksi.

Kansallinen liikkumavara

Vaikka tietosuoja-asetus on kansallisesti suoraan sovellettava säädös, jättää se eräissä asioissa jäsenvaltioille direktiivinomaista kansallista liikkumavaraa. Kansallinen liikkumavara ei toisaalta kaikilta osin myöskään velvoita jäsenvaltioita säätämään tietosuoja-asetusta täydentävää tai täsmentävää kansallista lainsäädäntöä, vaan asiasta päättäminen on jätetty kansallisen lainsäätäjän harkintaan. Kansallista liikkumavaraa tietosuoja-asetuksen täydentämiseksi on tietosuojalaissa käytetty tilanteissa, joissa henkilötietolain kumoamisesta on seurannut tarve kansalliseen sääntelyyn, esimerkiksi henkilötietojen käsittelyn oikeusperusteen säilyttämiseksi eräissä tilanteissa tai tieteellisen tutkimuksen edellytysten säilyttämiseksi mahdollisimman pitkälle nykyisen kaltaisina. Kansallista liikkumavaraa on mahdollista käyttää myös myöhemmin esimerkiksi annettaessa erityislainsäädäntöä, kuten tässä esityksessä ehdotettua tilastosääntelyä, jossa tietosuojalain tavoin pyritään vahvistamaan tieteellisen tutkimuksen toteuttamisedellytyksiä.

Kansallinen harkintamarginaali koskee erityisesti julkisen sektorin henkilötietojen käsittelyä, mikä ilmenee esimerkiksi henkilötietojen käsittelyperusteen mahdollistamasta kansallisesta liikkumavarasta. Kansallinen harkintamarginaali koskee jossakin määrin myös yksityisen sektorin henkilötietojen käsittelyä. Tietosuoja-asetusta on mahdollista täydentää ja sen soveltamista täsmentää kansallisella lainsäädännöllä siten kuin tietosuoja-asetuksessa säädetään. Tietosuoja-asetuksen 23 artiklassa esimerkiksi annetaan jäsenvaltiolle mahdollisuus rajoittaa rekisteröidyn

oikeuksia tietyissä tilanteissa. Rekisteröidyn oikeuden rajoittaminen on mahdollista muun muassa eräissä tietosuojasetuksen IX luvussa säädettyissä erityistilanteissa, kuten käsiteltäessä henkilötietoja tieteellistä tutkimustarkoitusta varten.

Kansallinen liikkumavara perustuu esityksessä tietosuojasetuksen 6 artiklan 3 kohdan edellytysten toteuttamiseen. Keskeinen ehdotus tältä osin on, tietosuojasetuksen 6 artiklan 1 kohdan e-alakohdan mukaisesti, Tilannehuoneelle annetun etusijan saada julkaisematonta tilastoaineistoa ulottaminen muuhunkin tutkijayhteisöön. Tällöin on tarkasteltu (i) yleisiä edellytyksiä, jotka koskevat rekisterinpitäjän suorittaman tietojenkäsittelyn lainmukaisuutta, (ii) käsiteltävien tietojen tyyppiä, (iii) asianomaisia rekisteröityjä yhteisöjä, joille ja tarkoituksia, joihin henkilötietoja voidaan luovuttaa, (iv) käyttötarkoitussidonnaisuutta, (v) säilytysaikoja sekä käsittelytoimia ja -menettelyjä, mukaan lukien laillisen ja asianmukaisen tietojenkäsittelyn varmistamiseen tarkoitetut toimenpiteet, kuten toimenpiteet muita tietosuojasetuksen IX luvussa esitettyjä erityisiä tietojenkäsittelytilanteita varten.

Esityksessä ei tietosuojasetuksen näkökulmasta varsinaisesti käsitellä muiden rekisterinpitäjien kuin tilastokeskuksen asemaa ja tehtäviä. Tilastokeskus on siten rekisterinpitäjä, kun (i) tietoja käsitellään tilastointitarkoitukseen, kun (ii) tilastointitarkoitukseen kerätyt tiedot käsitellään tutkimustarkoitukseen tutkija- ja aineistopalvelua varten, ja kun (iii) tietoja yhdistellään ja pseudonymisoidaan kyseisiin tarkoituksiin. Se, millä perusteella käytetään tietosuojasetuksen sallimaa kansallista liikkumavaraa ja miksi tämä on oikeasuhtaista ja yleisen edun tavoitteen mukaista ja välttämätöntä, perustellaan myös säännöskohtaisesti.

Esityksen keskeinen linjaus on suhtautuminen henkilötietojen käsittelyn lainmukaisuutta koskevaan tietosuojasetuksen 6 artiklaan. Esityksen jaottelussa tilastokeskuksessa henkilötietojen käsittely perustuu 6 artiklan 1 kohdan c-alakohtaan ("käsittely on tarpeen rekisterinpitäjän lakisääteisen veloitteen noudattamiseksi") tai eräissä suoraan rekisteröityihin kohdistuvissa tiedonkeruissa 6 artiklan 1 kohdan e-alakohtaan. Ehdotetussa tutkija- ja aineistopalvelussa henkilötietojen käsittely perustuu 6 artiklan 1 kohdan e-alakohtaan ("käsittely on tarpeen yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseksi tai rekisterinpitäjälle kuuluvan julkisen vallan käyttämiseksi"). Jaottelun mukaisesti ehdotetut muutokset tilastolakiin perustuvat 6 artiklan 1 kohdan c-alakohtaan (lakisääteinen velvoite) ja TK-lakiin ehdotetut muutokset puolestaan 6 artiklan 1 kohdan e-alakohtaan (yleinen etu). Yleinen etu liittyy Suomen kansalliseen strategiaan kehittyä tietoyhteiskuntana ja vahvistaa luovuuteen, osaamiseen ja uuden tiedon tuottamiseen perustuvan talouskasvun mukaisia edellytyksiä hyvinvointivaltion ylläpitämiseen.

Esitys noudattelee tältä osin eduskunnan hallintovaliokunnan asettamia linjauksia: "Asetuksen 6 artiklassa tarkoitettua kansallista liikkumavaraa voidaan käyttää myös annettaessa kansallista erityissääntelyä. Artiklan 1 kohdan mukaan "käsittely on lainmukaista, jos ja vain siltä osin kuin vähintään yksi seuraavista edellytyksistä täyttyy": Saadun selvityksen mukaan edellytyksiä artiklan tulkitsemiselle muulla tavoin kuin sen sanamuodon mukaan ei tällä hetkellä ole. Artiklan sanamuodon perusteella henkilötietojen käsittely voi siten perustua useampaankin 6 artiklassa tarkoitettuun käsittelyn oikeusperusteeseen. Valiokunta huomauttaa, että 1 kohdan c-alakohta ja e-alakohta voivat olla osin päällekkäisiäkin. Valiokunta korostaa, että useamman kuin yhden henkilötietojen käsittelyn oikeusperusteen käyttäminen ei kuitenkaan voi johtaa siihen, että jää epäselväksi, mitä oikeuksia rekisteröidyllä sanotun lain mukaan on. Tämän tulee käydä aina selkeästi ilmi ehdotetusta lainsäädännöstä."

3 Tavoitteet

Esitystä valmisteltaessa on lähtökohdiksi omaksuttu, että TK-lain uudistamisen ensimmäisessä vaiheessa on kiireellisesti arvioitava (i) edellytyksiä selkeyttää tilastokeskuksen tutkijapalvelun

tietosuojaoikeudellista asemaa, (ii) koronaepidemian seurannan ja torjunnan vahvistamiseksi käyttöön otetuista määräaikaista toimenpiteistä erityisesti Tilannehuoneesta saatuja kokemuksia, sekä (iii) edellytyksiä ja tarvetta näiden väliaikaisiksi tarkoitettujen kriisiaikaisten toimenpiteiden saattamiseen pysyviksi ja soveltamisaltaan laaja-alaisemmiksi. Mahdollisuuksia tutkijapalvelun toimintaedellytysten vahvistamiseen on lisäksi pyritty selvittämään niiltä osin kuin se edellyttää tilastokeskuksen tiedonsaantioikeuksien laajentamista tietojen keräämiseksi tilastointitarkoitukseen eräiltä muilta viranomaisilta. Tiedonkeruuvaltuuksien laajentamistarve liittyy tilastointiin ja sitä varten saadut tiedot ovat käytettävissä tieteelliseen tutkimukseen. Lisäksi on selvitetty tilastokeskuksen velvollisuutta nopeammin luovuttaa tilastointitarkoitukseen vastaanottamiaan salassa pidettäviä tietoja tieteellistä tutkimusta sekä yhteiskuntaoloja koskevia tilastollisia selvityksiä varten. Esityksellä pyritään lisäksi parantamaan eduskunnan tiedonsaantia suoraan valtioneuvostosta, mitä eduskunnan perustuslakivaliokunta on erityisesti edellyttänyt (PeVL 30/2020 vp), sekä osaltaan vahvistamaan eduskunnan asemaa EU:n tilastoasetusta täydentävien käytännesääntöjen täytäntöönpanon noudattamisen ja täytäntöönpanon valvonassa tilastoviranomaisten vastuunalaisuuden varmistamiseksi.

Tilannehuoneesta opittujen hyvien käytäntöjen, kuten aineistojen laajan ja nopean saatavuuden vakiinnuttamisen kannalta ensisijaista on kehittää tilastokeskuksen tutkijapalvelun nykyistä toimintaa. Keskeistä on pyrkiä etsimään keinot, joilla Tilannehuonetta varten järjestettyyn sujuvaan prosessiin perustuva korkea palvelutaso voidaan tilastokeskuksen henkilöstövoimavarat huomioon ottaen ulottaa myös laajemmalle tutkija- ja viranomaisyhteisölle. Esityksellä vahvistetaan tilastolain 3 §:ssä säädettyä lain tarkoitusta edistää tilastointitarkoitukseen kerättyjen tietojen käyttöä tieteellisissä tutkimuksissa ja yhteiskuntaoloja koskevista tilastollisista selvityksissä. Aineistojen ajantasainen ja yhdenvertainen saatavuus sekä käytännesääntöjen kohdassa 8.6 tarkoitettujen hallinnollisten rekisterien merkityksen korostaminen mahdollistavat tutkija- ja viranomaisyhteisölle sekä muille tiedontarvitsijoille nykyistä huomattavasti ajantasaisemman ja laajemman rekisteriaineistoperusteisen tavan toteuttaa tutkimus- ja analyysityötä. Tutkimusaineistojen saatavuuden parantaminen tukee tutkija- ja viranomaisyhteisön yhdenvertaisia edellytyksiä tehdä sekä pitkäjänteistä akateemista tutkimusta että nopeampia, empiiriseen tietoon pohjautuvia soveltavia selvityksiä. Lisäksi on – ottaen huomioon perustuslain 16 §:n 3 momentissa turvattu tieteen vapaus – tärkeää, että pysyvässä datarakenteessa kaikilla akateemista tutkimusta harjoittavilla on oikeus tasapuoliseen kohteluun ja yhtäläinen pääsy tutkimusaineistoihin. Yksittäisen akateemisen toimijan, kuten HGSE:n Tilannehuoneen, varaan rakennettua ratkaisua perustellumpaa onkin tukea tilastokeskuksen kehittämistyötä sekä laajemman tutkija- ja viranomaisyhteisön että valtioneuvoston ja sen ministeriöiden pääsyä ajantasaiseen ja yhteiskunnallista päätöksentekoa tukevaan tietoaineistoon mahdollisimman samanlaisin ehdoin kuin se on Tilannehuoneelle järjestetty. Esityksen toinen keskeinen tavoite on laajemman tutkija- ja viranomaisyhteisön sekä valtioneuvoston ja sen ministeriöiden paremman saatavuuden varmistaminen tilastoaineistoihin. Sen sijaan tarkoitus ei ole luoda – ehdotettavalla kiireelliseksi ilmoitettujen käyttölujarahakemusten etusijalla valtioneuvoston alaisen hallinnon viranomaisten käyttölujarahakemuksiin nähden – valtioneuvostolle ja sen ministeriöille esimerkiksi etuoikeuksia antaa toimeksiantoja (kuten taulukointeja ja selvityksiä) tilastotuotantoon, vaan pysyttää tilastokeskuksen itsenäinen ja riippumaton oikeus päättää aineistojensa käytöstä. EU:n tilastoasetus (johdanto-osan 13. kappale) kannustaa myös akateemiseen yhteistyöhön: ”Tilastokäsitteiden ja -menetelmien yhdenmukaistamiseksi olisi kehitettävä asiaankuuluvaa monialaista yhteistyötä akateemisten laitosten kanssa.” Sama koskee asetuksen johdanto-osan 26. kappaletta: ”Tiedeyhteisön olisi saatava laajemmat käyttöoikeudet Euroopan tilastojen kehittämisessä, tuottamisessa ja jakelussa käytettäviin salassapidettäviin tietoihin analyysijä varten tieteellisen kehityksen edistämiseksi Euroopassa. Sen vuoksi olisi parannettava tutkijoiden käyttöoikeutta salassapidettäviin tietoihin tieteellisiä tarkoituksia varten vaarantamatta kuitenkaan salassapidettävien tilastotietojen edellyttämää korkeaa suojan tasoa.”

Tutkija- ja aineistopalvelun tehtävien ja toiminnan täsmentäminen TK-laissa vahvistaa toiminnon asemaa ja vakiinnuttaa sen tilastokeskuksen yhdeksi keskeiseksi tehtäväksi, jonka tärkeys on useasti tunnistettu tilastokeskuksen aikaisemmissa strategioissa. Lisäksi on tunnistettu tarve kehittää tilastokeskuksen tehtäviä palvelu- ja tieto-organisaation suuntaan. Lainmuutos tukee tilastolain 13 §:n soveltamiskäytännössä vakiintuneiden toimintatapojen luomista muun muassa sellaisten aineistojen käsittelyssä, joita kerätään tilastointitarkoitukseen mutta joita voidaan vastaanottaa ja välittää myös tieteellistä tutkimusta ja yhteiskuntaoloja koskevia tilastollisia selvityksiä varten ja joita jokin muu viranomainen haluaa luovuttaa tilastokeskukselle edelleen luovutettavaksi tutkimuskäyttöön. Tällaiset aineistot voidaan luovuttaa tutkimuskäyttöön myös ennen kuin niistä on julkaistu tilasto.

Esitys edistää yksikkötason tutkimusaineistojen nykyistä ajantasaisempaa luovuttamista tieteelliseen tutkimukseen ja yhteiskuntaoloja kuvaaviin tilastollisiin selvityksiin. On tärkeää, että muilta viranomaisilta tilastointitarkoitukseen kerätty tieto voidaan antaa tutkijoiden käyttöön heti, kun siitä tai sen osasta on tehty julkistus. Tällaiseksi julkistukseksi voidaan lukea myös muut kuin tilastokeskuksen omat julkistukset, muun muassa tiedon omistajien omien tilastotietokantojen päivitykset, jollei ole perusteltua muuta syytä (esimerkiksi painava markkinoihin vaikuttava näkökulma sen estää, julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 13 kohta). Tämä tarkoittaa, että kyseinen tieto voidaan luovuttaa jo ennen tilastokeskuksen omien tilastojen julkistamista, esimerkiksi heti sen jälkeen, kun aineiston omistaja on julkaissut tietoja aineistosta. Lopullinen arvio ja päätösvalta tiedon luovuttamisen edellytyksistä on tilastokeskuksella. Toisaalta on tärkeää, että muilta viranomaisilta tutkijapalvelua varten toimitettu tieto luovutetaan tutkimus- ja selvityskäyttöön mahdollisimman nopeasti tilastokeskuksen vastaanotettua tiedon, näistä tiedoista tilastokeskus ei julkaise tilastoja.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1 Keskeiset ehdotukset

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi TK-lakia ja tilastolakia. Tilastokeskuksen tehtäviä ehdotetaan täsmennettäväksi lisäämällä TK-lakiin viraston uudeksi tehtäväksi oikeus tutkija- ja aineistopalvelun ylläpitämiseen. Palvelun tarkoituksena on kehittää ja parantaa tilastokeskuksen tilastointitarkoitukseen keräämien aineistojen jakelua ja luovuttamista tutkimuskäyttöön. Tutkija- ja aineistopalvelu on tarkoitettu tieteellisen tutkimuksen ja yhteiskuntaoloja koskevien tilastollisten selvitysten edistämiseen, kuten erityisesti yliopistojen, korkeakoulujen ja ammattikorkeakoulujen sekä tutkimuslaitosten ja ajatuspajojen ajankohtaisiin tietoaaineistotarpeisiin vastaamiseen ilman aiheetonta viivytystä, tietoturvalisessä käsittely-ympäristössä, ajantasaisella aineistolla ja mahdollisimman tasapuolisella tavalla. Ehdotus on laajennettu versio mutta muutoin pitkälti samankaltainen kuin tilastokeskuksessa koronaepidemian poikkeusoloihin HGSE:n Tilannehuoneelle kehitetty toimintamalli työskentelystä etäkäyttäjärjestelmässä. Tilastokeskukselle ehdotetaan oikeutta ottaa vastaan, koostaa, säilyttää ja luovuttaa tutkimuskäyttöön myös sellaisia aineistoja, joita ei hyödynnetä tilastoinnissa eikä käytetä tilastotuotannossa (esimerkiksi käytännesääntöjen kohdassa 8.6 tarkoitetut hallinnolliset rekisterit). Lisäksi tilastokeskukselle ehdotetaan oikeutta luovuttaa, myös ennen kuin niistä on julkaistu tilasto eli aikaisemmin kuin nykyisin, tilastointitarkoitukseen keräämiään salassa pidettäviä tietoja tilastointitarkoituksen ohella tieteellistä tutkimusta ja yhteiskuntaoloja koskevia tilastollisia selvityksiä varten. Samalla selvennetään, EU:n uudistuneen tietosuojalainsäädännön edellyttämällä tavalla, tilastokeskuksen ja muiden osapuolten asemaa ja tietosuojaoikeudellista roolia rekisterinpitäjinä ja henkilötiedon käsittelijöinä. Sen sijaan FIONA-etäkäyttäjärjestelmästä ei ehdoteta laintoista sääntelyä.

Vähäisenä poikkeuksena tasapuolisesta kohtelusta ehdotetaan TK-lakiin muutosta, jonka mukaan valtioneuvoston tai sen ministeriön kiireelliseksi ilmoittama käyttölupahakemus on asetettava etusijalle valtioneuvoston alaisen hallinnon viranomaisten käyttölupahakemuksiin nähden ja toteutettava ilman aiheetonta viivytystä. Tilaston julkaisemattomuus ei siten ole aiheellinen viivytys.

Tilastokeskuksen toimintaedellytysten välilliseksi vahvistamiseksi ja tiedonkeruun edellytysten parantamiseksi ehdotetaan muutettavaksi myös tilastolakia, jotta tilastokeskuksen tiedonsaanti-oikeudet tietojen keräämiseksi tilastointitarkoitukseen eräiltä muilta viranomaisilta laajenevat maksu- ja velkätietoihin ja varhaiskasvatuksen henkilötietoihin sekä hyvinvointialueiden ja hyvinvointiyhtymien viranomaisilta saataviin tietoihin ja yhteystietoihin. Kansalliseen tilastolainsäädäntöön ehdotetaan myös eräitä teknisluonteisia korjauksia, jotka muun muassa lisäävät edellytyksiä tilastokeskuksen keräämien tietojen välittämiseen tutkija- ja viranomaisyhteisölle. Lisäksi ehdotetaan asiakirjajulkisuuden lisäämistä tilastolaissa laajentamalla valtion ja kunnan viranomaisiin kohdistuva salassapitovelvollisuuden poikkeus koskemaan myös kuntayhtymien, hyvinvointialueiden ja hyvinvointiyhtymien viranomaisia.

4.2 Pääasialliset vaikutukset

Esityksellä ei ole välittömiä vaikutuksia kotitalouksiin, yrityksiin, ympäristöön eikä sukupuolten väliseen tasa-arvoon. Sen sijaan välillisiä vaikutuksia voi syntyä etenkin tutkimustiedon kautta siksi, että tilastokeskus voi tarjota nykyistä aikaisemmin ja enemmän sekä nykyistä kattavampia ja parempia aineistoja tutkija- ja viranomaisyhteisön käyttöön. Lisäksi valtioneuvoston ja sen ministeriöiden kiireelliseksi ilmoittamien tutkimustarkoitukseen olennaisesti liittyvän käyttölupahakemusten etusija valtioneuvoston alaisen hallinnon viranomaisten käyttölupahakemuksiin nähden saattaa toisinaan hidastaa muun viranomaisyhteisön käyttölupahakemusten käsittelyä. Taloudelliset vaikutukset, joita käsitellään jäljempänä jaksossa 11.2, liittyvät tilastokeskuksen toiminnan rahoituksen osaksi valtion talousarvion kautta (budjettirahoitus) ja osaksi tilastokeskuksen tarjoamien maksullisten palvelujen tuottamalla tuloilla (yhteisrahoitus). Ehdotusten ei oleteta heikentävän tiedonantajien luottamusta tilastokeskusta kohtaan, koska tietosuojaa koskevia vaatimuksia noudatetaan. Päinvastoin, ehdotusten arvioidaan lisäävän tiedonantajien luottamusta, kun tietoja käytetään järkevämmän politiikan tekemiseen. Ehdotus valtioneuvostolle ja sen ministeriöille osoitettavasta etusijasta merkitsee vähäistä poikkeusta viranomaisten välisen tasapuolisen kohtelun vaatimuksesta. Tilastokeskuksen saamat tuotot valtion virastoilta ja laitoksilta olivat vuoden 2020 budjetissa noin 30 prosenttia kaikista tuotoista. Laskelma sisältää myös tutkimuslaitoksiksi luokiteltujen SP:n, VATT:n ja THL:n käyttölupahakemukset, joihin nähden valtioneuvostolle ja sen ministeriöille ei esityksessä kuitenkaan ehdoteta etusijaa. Etusija ei myöskään vaikuta eduskunnan eikä sen alaisten virastojen (Kela, SP ja VTV) tiedonsaantioikeuksiin tilastokeskuksesta.

5 Muut toteuttamisvaihtoehdot

5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset

Tilannehuone ja Datahuone

Tilannehuoneen toiminnan aikana on laajemminkin noussut esiin pohdintaa toiminnan vakiinnuttamisesta osaksi normaaliajan päätöksentekojärjestelmän tukea. Yhteiskunnallista päätöksentekoa tukemaan VM tilasi 3.2.2021 allekirjoitetulla hankintapäätöksellä HGSE:ltä selvityksen vaihtoehtoista, joilla väliaikaiseksi ratkaisuksi tarkoitettun Tilannehuoneen hyödyllisiksi osoittautuneita toimintamahdollisuuksia voidaan koronaepidemian jälkeen vakiinnuttaa osaksi normaaliajan toimintaa. Selvityksessä HGSE:n tuli tuottaa esitys vaihtoehtoisiksi malleiksi,

joilla Tilannehuoneen toiminta voidaan siirtää palvelutoiminnaksi julkisen hallinnon organisaatioon. Mallin tuli sisältää (i) esitys toimista, joilla aineistojen hyödyntäminen politiikan valmistelun ja tutkimuksen näkökulmasta varmistetaan, sekä (ii) esitys siitä, miten varmistetaan Tilannehuoneessa syntyneen datan jatkokäyttö, tarvittava täydentyminen ja käyttömahdollisuuksien laajentaminen koko tutkija- ja viranomaisyhteisölle.

Huhtikuussa 2021 valmistuneessa selvityksessään HGSE esitti Datahuoneen perustamista, joka olisi rakentunut HGSE:n, tilastokeskuksen ja VATT:n yhteistyönä. Datahuoneen palveluja olisivat muun muassa yhteiskunnallista päätöksentekoa tukevat pikaselvitykset ja joustava tilastotuotanto. Datahuoneen palvelut olisi suunnattu muun muassa ministeriöille, eduskunnan valiokunnille ja muille julkisen sektorin toimijoille. Datahuoneen toimijoiden vastuut ovat jakautuneet siten, että tilastokeskus vastaisi Datahuoneen teknisestä infrastruktuurista sekä datan hankinnasta ja peruskäsittelystä ja VATT puolestaan datapohjaisesta selvitystuotannosta, kun taas HGSE olisi Datahuoneen dataa hyödyntämällä tehnyt akateemista tutkimusta ja tukenut Datahuoneen toiminnan laatua. Datahuoneen toimintaa olisi koordinoitunut johtoryhmä, joka olisi muodostunut HGSE:n ja ministeriöiden edustajista.

Datahuoneen lisäksi HGSE:n selvityksessä esitettiin tilastokeskuksen tutkijapalvelun ajantasaistamista palvelemaan laajempaa tieto-, analyysi- ja tutkimustarvetta. Tutkijapalvelun ajantasaistaminen olisi sisältänyt tutkimuskäytössä olevien aineistojen laajamittaisen muuttamisen nopeasti käyttöön otettaviksi valmisaineistoiksi, näiden valmisaineistojen muuttamisen jatkuvasti ajantasaisiksi ja lupaprosessien sujuvoittamisen sellaisiksi, että aineistojen käyttöön oikeutetut tutkijat olisivat saaneet aineistot käyttöönsä muutamassa viikossa. Esitys olisi mahdollistanut näiden tavoitteiden toteuttamisen tilastokeskuksessa.

HGSE:n selvityksen tärkein rooli ja keskeisin hyöty valtioneuvoston päätöksenteon tukemisen näkökulmasta on korkealaatuisen akateemisen tutkimuksen tuottaminen politiikkarelevanteista aiheista. Tutkimusten tuloksia voidaan hyödyntää paitsi arvioitaessa jälkikäteen aikaisempia politiikkapäätöksiä myös uusien päätösten ennakoarvioinnissa. HGSE:n selvityksessä VATT:lle suunniteltu keskeinen rooli nopeiden selvitysten tuottajana ei kuitenkaan olisi sovellettu erityisen hyvin VATT:n nykyisiin tehtäviin ja vahvuuksiin, ainakaan laajassa mittakaavassa toteutettuna. VATT:n rooli korkealaatuisen ja yhteiskunnallisen päätöksenteon näkökulmasta relevantin akateemisen tutkimustiedon tuottajana on siten pikemminkin syytä säilyttää ja vahvistaa sitä etenkin politiikkatoimien ennakoarvioissa. Tässä yhteydessä tilastokeskuksen tutkijapalvelun kehittäminen ja aineistojen saatavuuden parantaminen voi tukea myös VATT:n mahdollisuuksia tehdä yhteiskunnallista päätöksentekoa hyödyttävää tutkimusta.

Valtioneuvoston näkökulmasta ei näistä syistä ole aiheellista perustaa vahvasti HGSE:n varaan rakentuvaa Datahuonetta, vaan muun muassa yhdenvertaisuuden ja yhteiskunnallisen kokonaisedun näkökulmasta tarkoituksenmukaisempaa on pyrkiä ensisijaisesti laajentamaan datan käyttö- ja hyödyntämismahdollisuuksia kaikille tutkijoille, myös taloustieteen ulkopuolella. Erilliseen HGSE:n tutkimustoimintaan kohdistuvaan lisärahoitukseen ei tämän vuoksi ole myöskään erityistä aihetta.

Kokemukset Tilannehuoneen toiminnasta ovat olleet pääosin myönteisiä, joskaan erillispalvelun tarjoaminen yhdelle tiedontarvitsijalle ei vastaa vaatimusta tiedontarvitsijoiden yhdenvertaisesta kohtelusta tutkija- ja viranomaisyhteisössä. Valtioneuvostolle ja sen ministeriöille kii-reelliseksi ilmoitetuille käyttölujarahakemuksille esityksessä ehdotettava etusija valtioneuvoston alaisen hallinnon viranomaisten käyttölujarahakemuksiin nähden saattaa vastaavasti toisinaan hidastaa muun viranomaisyhteisön käyttölujarahakemusten käsittelyä. Tasapuolisen kohtelun kaksi ulottuvuutta ovat käsittelyn aikataulu (Tilannehuone – muut tiedontarvitsijat) ja käyttölujarahakemuksen laajuus ja sisältö. Käyttölujarahakemissa tärkeä ratkaisu on esimerkiksi se, kuka saa

mihinkin aineistoon mitäkin liitettäväksi ja kuka ei. Vain osalle käyttäjistä aineisto myönnetään etäkäytön ulkopuolelle, kun osalle käyttäjistä puolestaan on voitu kertoa, ettei näin toimita. Toiset saavat yhdistää työvoimatutkimukseen rekisteritietoja, toiset eivät. Koska avoimen datan direktiivi on 17.7.2021 pantu kansallisesti täytäntöön, on arvioitu, ettei yhden tiedontarvitsijan erillispalveluun tilastokeskuksen pääjohtajan päätöksen nojalla pohjautuva järjestely, joka ei perustu tutkija- ja viranomaisyhteisön tiedontarvitsijoiden yhdenvertaiseen kohteluun, voi – huomioon ottaen perustuslain 16 §:n 3 momentissa turvattu tieteen vapaus – jatkua kauemmin kuin on aivan välttämätöntä. Tämän muutoksen välittömänä seurauksena Tilannehuoneen palvelutaso heikkenisi, kun taas valtioneuvoston ja sen ministeriöiden palvelutaso puolestaan vahvistuisi. Avoimen datan sääntely ei vaikuta salassapittoon, vaan avoimen datan direktiivi perustuu kansallisiin järjestelmiin tietojen saatavuudesta (*access regimes*), mikä Suomessa tarkoittaa julkisuuslakiin ja eräisiin erityislakeihin sisältyviä salassapitoperusteita, luovutusrajoituksia tai erilaisia luovutusedellytyksiä. Tieto on avoimen datan direktiivin soveltamisalassa vain, jos siihen ei lähtökohtaisesti kohdistu luovutusrajoituksia. Viranomaisen ei siis tarvitse pohtia, täyttääkö pyyntö jotkut edellytykset, vaan kansallisesti on tarpeen tarkastella lähinnä luovutettavissa olevaa yleisöjulkista tietoa.

Kokemukset Tilannehuoneesta ovat osoittaneet, että muutosten vieminen käytäntöön voi hyötyä merkittävällä tavalla rakenteesta, jossa jokin selkeästi nimetty taho edistää hyvien käytäntöjen toteutumista. Laajemmat yhteiskunnalliset tarpeet huomioon ottaen VM:ssä on arvioitu HGSE:n selvitystä lainvalmistelun edellyttämien analyysitoimintojen riippumattomuuden, substanssiosaamisen ja virkavastuun, valtioneuvoston päätöksentekoa tukevan valmistelutyön aikataulupaineen, tiedon hyödyntämisen ja valmistelun muun tosiasiallisen luonteen, VATT:n roolin, tutkija- ja viranomaisyhteisön yhdenvertaisen kohtelun sekä yhteiskunnallisen kokonaisedun näkökulmasta. Lainvalmistelussa on tärkeää, että ministeriöissä on riittävä osaaminen lainsäädännön muutosten vaikutusarviointiin ja sitä tukevaan analyysityöhön. Tältä osin on tärkeää huolehtia valtioneuvoston oman analyysiosaamisen ylläpidosta ja yhteistyöstä. Yhteiskunnallista päätöksentekoa tukevan selvitystyön ulkoistaminen pysyvästi (esimerkiksi Datahuoneelle) HGSE:n selvityksessä kuvatulla tavalla ei kuitenkaan ole mahdollista valtioneuvoston valmistelutyön nopeatempoisuuden, lainsäädännön valmistelussa tarvittavan substanssiosaamisen eikä virkavastuun näkökulmasta. Sen sijaan ministeriöiden oman analyysiosaamisen ja sen edellyttämien voimavarojen vahvistaminen tuo pitkäjänteisempää tukea lainvalmistelulle ja tiedon hyödyntämiselle yhteiskunnallisen päätöksenteon tukena. HGSE:n selvityksessä VATT:lle olisi annettu päävastuu nopeiden selvitysten tuottamisesta. Toteutuessaan tämä tehtävä muuttaisi VATT:n toiminnan suuntausta mahdollisesti merkittävästikin siitä, mikä se on viime vuosina ollut. VATT:n rooli, merkitys ja arvostus korkealaatuisen akateemisen tutkimuksen tuottajana on kasvanut, mikä ilmeni muun muassa edellisessä VATT:n toiminnan tieteellisessä arvioinnissa (<https://vm.fi/-/vatt-n-tutkimus-on-korkeatasoista-mutta-paatoksenteon-tukemista-tulee-kehittaa>).

Tilastokeskuksessa on sen strategista johtamista tukeva neuvottelukunta, josta säädetään valtioneuvoston asetuksessa tilastokeskuksesta (1063/2002, jäljempänä *VN:n TK-asetus*). Lisäksi tilastokeskuksessa toimivat muun muassa sisäinen tilastoeettinen lautakunta ja tietoprosessin ohjausryhmä. Perustettava yhteistyöryhmä ei olisi päällekkäinen neuvottelukunnan eikä tilastokeskuksen sisäisten toimielinten kanssa, sillä se olisi enemmän operatiivisen tason ryhmä. Ryhmän pääasiallinen tehtävä olisi varmistaa ehdotettavan tutkija- ja aineistopalvelun käytännön toteutuksen onnistuminen eikä se välttämättä olisi pysyväisluonteinen. Ryhmä jatkaisi tammikuussa 2020 aloittaneen VM:n, OKM:n, HGSE:n, VATT:n ja tilastokeskuksen välisen, VM:n johtaman ja kesäkuussa 2020 raporttinsa julkistaneen Spolanderin työryhmän työtä, jonka raportissa etsittiin ratkaisuja siihen, miten tilastokeskuksen tutkijapalvelu pystyy vastamaan tutkijoiden ajankohtaisiin tietoaineistotarpeisiin hyväksyttävässä ajassa. Tutkijapalvelun palvelutason parantamiseksi saattaa olla tarpeen harkita voimavarojen käyttöä erikseen sekä perustaa

vahva seuranta ja ohjaus tukemaan tilastokeskusta toimintatapojen uudistamisessa. Tämä on aktiivisen tulosohjauksen näkökulmasta perusteltua, koska oletettavasti kysymys on miljoonien eurojen investointiprojektista. Jo huomattavasti pienemmillä erityistoimenpiteillä (esimerkiksi mikrosimuloinnin perustaminen) on ollut erillisiä ohjausryhmiä. Myös VATT:n toiminnan luonne huomioon ottaen on luontevaa, että tällainen tutkija- ja aineistopalvelun käytännön toteutumista tukeva taho on valtioneuvoston ja sen ministeriöiden sekä tilastokeskuksen yhteinen, esimerkiksi VM:n johdolla toimiva kansallisen tilastolainsäädännön uudistuksen yhteydessä perustettava operatiivinen yhteistyöryhmä. Yhteistyöryhmä voi tarvittaessa toimia tulosohjausta pohjustavana keskustelukanavana ja selvittää muun muassa mahdollisuuksia tilastoeettisen lautakunnan toiminnan, päätöksenteon ja perusteluasiakirjojen nykyistä suurempaan läpinäkyvyyteen tutkija- ja aineistopalvelun käyttäjien yhdenvertaisen kohtelun varmistamiseksi.

Elokuussa 2021 on VNK:n, VM:n, VATT:n ja tilastokeskuksen välisissä neuvotteluissa sovittu, ettei tarvetta erillisen Datahuoneen perustamiseen ole, vaan datatuotanto on tilastokeskuksen tehtävä. Toiminta on tarkoituksenmukaista järjestää tasapuolisesti tutkijapalvelun kautta siten, että kaikilla halukkailla on mahdollista tutkijapalvelun kautta perustaa analyyttikkahuoneita. Keskusteluissa on sittemmin määritelty hankkeen lyhyen aikavälin tavoitteet: (i) ministeriöitä tukevan jatkuvan raportoinnin tuottaminen ja ministeriöiden kanssa dialogissa tapahtuva raportoinnin kehittäminen, (ii) tuki yksittäisten datalla tuettavien päätöksentekotilanteiden seulomiseksi valituissa tilanteissa, ja (iii) tuki ministeriöiden oman kapasiteetin kehittämiseksi ja työnjaon suunnittelun mahdollistamiseksi keskitetyn ja hajautetun analyysitoiminnan välillä. Kun Tilannehuoneessa HGSE:n kapasiteetilla on tuettu yksittäisiä tilanteita, Datahuoneelle on suunniteltu laajempaa ja pysyvää kapasiteettia, jolloin kattavampi yhteiskunnallisen päätöksenteon tuki on mahdollista. Keskustelut suunnitellun toiminnan rahoituksesta jatkuvat ministeriöiden kesken.

Datahuoneelle suunniteltu rakenne on pyritty ottamaan esitystä laadittaessa huomioon, jolloin tutkija- ja viranomaisyhteisölle on kummallekin oma analyyttikkahuoneensa. Vaikka osaa tutkimuslaitoksista voidaan pitää myös viranomaisina, esimerkiksi nykyisen tutkijapalvelun kolmen suurimman käyttäjän joukkoon yhdessä Aalto-yliopiston kanssa kuuluvat VATT ja THL luokitellaan esityksessä tutkimuslaitoksiksi eikä viranomaisiksi, jolloin valtioneuvostolle ja sen ministeriöille ehdotettu etusija valtioneuvoston alaisen hallinnon viranomaisten käyttöluupahakemuksiin nähden ei vaikuta niiden tiedonsaantioikeuksiin tilastokeskuksesta.

Valtioneuvoston etusija valtioneuvoston alaisen hallinnon viranomaisten käyttöluupahakemuksiin nähden

Valtioneuvoston ja sen ministeriöiden kiireelliseksi ilmoittamien käyttöluupahakemusten asettaminen etusijalle valtioneuvoston alaisen hallinnon viranomaisten käyttöluupahakemuksiin nähden nojautuu tilastolain 3 §:n viimeiseen virkkeeseen. Etusijalle asettamisen yhtenä, joskin tilastokeskukselle asetetun ammatillista riippumattomuutta koskevan vaatimuksen vuoksi vain etäisenä esikuvana on verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetun lain (1346/1999) 16 §, joka koskee Verohallinnon velvollisuutta antaa VM:lle salassa pidettäviä verotietoja verolainsäädännön ja valtion talousarvion laadintaa varten. Salassa pidettävien verotietojen käyttö kuuluu kiinteästi verolainsäädännön valmisteluun. Säännös Verohallinnon tiedonantovelvollisuudesta on joustavoittanut menettelyjä ja mahdollistanut tietojen saannin ilman erillistä julkisuuslain 28 §:n mukaista lupamenettelyä. Toisaalta se ei näytä vastaavan tilastokeskuksesta edellytettyä ammatillista riippumattomuutta siinä laajuudessa, johon SEUT 338 artiklassa viitataan, minkä vuoksi verotietoja ei sellaisenaan voida rinnastaa tilastoaineistoon. Toinen VM:n hallinnonalan esimerkki viranomaisen oikeudesta laajasti luovuttaa salassapitosäännösten estämättä tietoja on Finanssivalvonnasta annetun lain (878/2008) 71 §. Etusija ei kuitenkaan poik-

kea tutkija- ja viranomaisyhteisön tiedontarvitsijoiden tasapuolisesta kohtelusta palvelun hinnoittelussa, sillä valtioneuvosto ja sen ministeriöt maksavat palvelusta saman, valtion maksuperustesääntelyyn perustuvan hinnan kuin muutkin tiedontarvitsijat.

Tehtävien tärkeysjärjestyksestä, johon ehdotus valtioneuvoston ja sen ministeriöiden kiireelliseksi ilmoittamien käyttö lupahakemusten asettamisesta etusijalle valtioneuvoston alaisen hallinnon viranomaisten käyttö lupahakemuksiin nähden osaltaan liittyy, on puolestaan rinnakkaisena esimerkkinä laki Kilpailu- ja kuluttajavirastosta (661/2012), jonka 7 §:n mukaan ”viraston kuluttaja-asioissa ja kuluttaja-asiamiehen on erityisesti toimittava aloilla, joilla on kuluttajien kannalta huomattavaa merkitystä tai joilla voidaan olettaa yleisimmin esiintyvän ongelmia kuluttajan asemassa”. Vastaavalla tavalla valtioneuvoston ja sen ministeriöiden mainittu etusija valtioneuvoston alaisen hallinnon viranomaisten käyttö lupahakemuksiin nähden on perusteltu kiireellisten finanssi-, elinkeino- ja talouspoliittisten hankkeiden ajankohtaisiin tietoaineistotarpeisiin vastaamiseksi VM:ssä ja TEM:ssä.

5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot

Esitystä valmisteltaessa on vertailtu erityisesti tilannetta muissa pohjoismaissa. Suomen tilastolainsäädäntöön ehdotettua tutkija- ja aineistopalvelua vastaava sääntely on Ruotsissa säädetty laissa virallisista tilastoista (*Lag (2001:99) om den officiella statistiken*, 16 ja 17 §), Norjassa tilastointia ja tilastovirastoa koskevassa laissa (*Lov om offisiell statistikk og Statistisk sentralbyrå (statistikkloven)*, 14 §) sekä Tanskassa tilastovirastoa koskevassa laissa (*Lov om Danmarks Statistik BK nr 610 af 30/05/2018 (Gældende)*, 1 §, stk 3-4), joka sisältää myös yleisen tilastointia koskevan sääntelyn. Tilastolainsäädännön rakenne on pohjoismaissa keskenään erilaista. Muiden pohjoismaiden kansallisessa tilastolainsäädännössä tutkimusaineistopalvelut koskevat käytännössä vain tilastointia varten kerättyjen tietojen tutkimuskäyttöä, mikä mahdollistaa sen, että tilastoviranomaiset voivat keskenään vaihtaa tilastointia varten saamia tietoja tarjotakseen tutkijapalvelua. Käytännössä tämä on järjestetty niin, että tilastovirastot tarjoavat muidenkin tilastontuottajien tutkimusaineistoja tutkijapalvelunsa kautta.

Pohjoismaisissa tilastolaeissa on mahdollistettu se, että tilastovirasto voi yhdistellä asiakkaan toimeksiannosta, hallitsemiinsa aineistoihin muitakin rekisteritietoja, joihin asiakas on muutoin kuin tilastolainsäädännön kautta saanut käyttöoikeuden. Yhdistely kuitenkin tapahtuu aina asiakkaan pyynnöstä eikä tilastovirastoille ole säädetty tehtäväksi ylläpitää yleiskäyttöisiä tietovarantoja, jotka sisältävät muutakin tietoa kuin tilastointitarkoitukseen saadut aineistot ja joista käyttäjiä voidaan palvella joustavammin.

Suomen, Tanskan ja Norjan tilastovirastot eivät fyysisesti luovuta pseudonymisoitua aineistoa tutkijoille eivätkä muille viranomaisille, vaan aineistojen käyttö tapahtuu suojatussa käsittelyympäristössä, josta käyttäjä ei voi siirtää aineistoja pois. Ruotsin tilastovirasto voi eräissä tilanteissa luovuttaa pseudonymisoitua aineistoa edelleen julkisen sektorin organisaatioille, joiden tehtäväksi on säädetty tilastointi tai tutkimus.

Kaikkien pohjoismaiden tilastovirastoissa on keskitetty yksikkö, joka tarjoaa aineistopalveluja tutkijoille. Tilastoviraston lisäksi Tanskassa ja Suomessa on sosiaali- ja terveysalaa koskevalla lainsäädännöllä perustettu erillinen tutkijapalvelu sosiaali- ja terveysalan tutkimusta varten (Suomessa Findata).

Tutkimusaineistoihin pääsy perustuu tutkimussuunnitelman perusteella myönnettävään käyttö lupaan. Lisäksi kaikki pohjoismaiset tilastovirastot rajoittavat tutkimusaineistoihin pääsyä tilastojen julkistamiseen perustuvien säännösten nojalla niin, ettei tilastoalan peruseriaatteissa eikä EU:n tilastoasetuksen 2 artiklan puolueettomuuseriaatteessa säädettyä käyttäjien tasapuolista

kohtelua vaaranneta. Norjan tilastolaissa tämä harkintavelvollisuus on kirjattu kansalliseen tilastolakiin. Suomessa harkintavelvollisuus perustuu, EU:n tilastoasetuksen lisäksi, julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 13 kohtaan, jossa veloitetaan salassa pidettäväksi kansantalouden kehitystä kuvaava tilasto, jolla voi olla vaikutusta pääoma- ja rahoitusmarkkinoilla, ennen kuin tiedot on saatettu lain 8 §:ssä tarkoitettulla tavalla yleisesti julkisiksi.

Muissa pohjoismaissa on pyritty selvittämään rekisteritietojen tutkimuskäytön järjestämisessä tunnistettuja ongelmia ja ratkaisuja. Ruotsin opetusministeriö asetti vuonna 2013 selvityshenkilön arvioimaan rekisteriaineistojen tutkimuskäytön parantamista. Selvityksen tulos, ”*Unik kunskap genom registerforskning*” (SOU 2014:45), julkaistiin vuonna 2014. Sen mukaan keskeinen ongelma tutkimusaineistojen saatavuuden parantamiseksi ei ole tietosuojaan tai tietojen käyttöön liittyvä lainsäädäntö vaan pikemminkin se, että tutkimusaineistojen tarjoamista ei ole riittävästi priorisoitu rekisteriviranomaisia koskevassa lainsäädännössä vaan se on rekisteriviranomaisille, mukaan lukien tilastoviranomaiset, toissijainen tehtävä. Raportissa on joukko ehdotuksia rekisteriviranomaisia koskevien lakien muuttamiseksi. Tilastotointa koskevat ehdotukset on toteutettu vuonna 2018. Selvitys on tehty ennen kuin tietosuoja-asetus tuli voimaan. Tietosuoja-asetus ei kuitenkaan merkittävästi vaikuta selvityksen johtopäätöksiin ja toimenpideehdotuksiin viranomaisten työnjaosta ja prioriteeteista.

Tanskan tilastoviraston tutkimuspalvelulla on neljä eri erikoisohjelmaa yksikkötaoisten aineistojen luovuttamiselle: (i) tutkijaohjelma, (ii) ministeriöohjelma, (iii) lakimalliohjelma ja (iv) tietovaranto-ohjelma. Tilastoviraston on tilastotuotannon lisäksi koottava tilastopalveluja ministeriöiden, paikallis- ja alueneuvostojen sekä muiden viranomaisten ja laitosten pyynnöstä lainsäädännön analysointia ja budjettirahoituksen kohdentamista varten. Lisäksi tilastoviraston on asetettava aineistoja saataville tilastollisia analyyseja ja tieteellisiä tutkimuksia varten. Tilastoviraston keräämiä tietoja käytetään vain tilastointiin tai tieteellisiin tutkimuksiin. Yksikkötaoisten tietojen luovuttaminen muille julkisille organisaatioille on myös mahdollista. Tilastoviraston erikoisohjelmien kautta saatuja aineistoja ei saa käyttää hallinnollisiin päätöksiin eikä jatkuvaan tilastotuotantoon, ellei asiasta ole erikseen sovittu. Lakimalliohjelma vastaa Suomessa tilastokeskuksen mikrosimulointimallia. Ministeriöohjelma on perustettu, jotta ministeriöt ja virastot voivat etäkäyttöjärjestelmän kautta nopeasti ja tehokkaasti vastata poliittisen järjestelmän kysymyksiin vastuualueellaan ja saada käyttöön pseudonymisoituja aineistoja joustavammin kuin muut tutkimusta ja analyyseja tekevät tahot. Ministeriöiden tiedonsaantioikeus koskee tietoja, joiden arvioidaan olevan relevantteja ministeriön tekemiä *ad hoc* -selvitys- ja tutkimushankkeita varten seuraavan vuoden aikana. Ministeriöiden ei tarvitse laatia erillisiä projektivaukuksia ja käyttöluvapahakemuksia, vaan käyttäjille myönnetään sopimuksessa yleinen käyttöoikeus koko tietopakettiin, josta neuvotellaan vuosittain. Ministeriöt raportoivat vuosittain siitä, mitä aineistoja on käytetty, minkä jälkeen sopimuksesta poistetaan aineistot, joille ei ole ollut käyttöä. Lisäksi on mahdollista yhdistellä ministeriöiden ja muiden viranomaisten aineistoja tilastoviraston aineistoihin tietosuojavaltuutetun ja toisen viranomaisen luvalla. Ministeriöohjelmasta ei ole erikseen säädetty, vaan se perustuu tilastoviraston kehittämään toimintamalliin.

Norjan tilastolaissa on kaksi VM:lle osoitettua asetuksenantovaltuutusta, joista toisen perusteella on säädetty, että myös kunnat ja valtion viranomaiset voivat saada tilastoaineistoja tutkimustarkoituksiin. Toista asetuksenantovaltuutusta ei ole käytetty, vaan on odoteltu uudistuneen tilastolainsäädännön soveltamiskokemuksia ja valtion viranomaisten tietoaineistotarpeiden tarkempaa jäsentymistä. Pilottina on ollut työ- ja hyvinvointihallinnon palveleminen tiedolla sosioekonomisista taustamuuttujista, kuten koulutukseen ja työttömyyteen liittyvällä tilastoaineistolla. Asetuksella on yksityiskohtaisesti säädetty tilastoviraston palvelujen hinnoittelusta, kuten

Suomessakin. Yksi keskeisistä vaatimuksista on tasapuolisuus ja kieltö tuottaa kenellekään suhteetonta etua muihin osapuoliin nähden. Norjan tilastovirasto on julkistanut asiaa koskevan ohjeistuksensa (*guidelines*).

Valtioneuvoston ja sen ministeriöiden tiedonsaantioikeuden etusijasta valtioneuvoston alaisen hallinnon viranomaisten käyttöluvahakemuksiin nähden on pyritty seuramaan muiden pohjoismaiden esimerkkiä.

Esityksessä laajasti huomioon otetun EU-säätelyn lisäksi Suomella on myös tilastotoimintaa koskevia kansainvälisiä sitoumuksia, kuten (i) Yhdistyneiden kansakuntien, jäljempänä YK, tilastotoimen periaatteet, (ii) YK:n periaatteissa viitattu Kansainvälisen tilastoinstituutin (ISI, *International Statistical Institute*) ammattietiiikkajulistus, (iii) tilastokeskuksen julkistamisperiaatteet, joissa on myös perusteltu sitä, milloin aineistoja voidaan toimittaa ennen julkistusta, (iv) tilastokeskuksen tietosuojaperiaatteet, ja (v) YK:n tietosuojaperiaatteet ja suuntaviivat.

Komissiosta saadun alustavan tiedon mukaan EU:n tilastoasetusta on tarkoitus ehdottaa uudistettavaksi vuonna 2022. Uudistuksessa otetaan huomioon tilastotoimen kannalta EU:n datahallintösäädöksen ja alkuvuonna 2022 annettavan EU:n Data Act -ehdotuksen sisältö. Tavoitteena on parantaa yksityisen sektorin hallussa olevan datan käyttömahdollisuuksia tilastoinnissa ja selkeyttää tilastotoimen roolia hallinnollisten rekisteritietojen käsittelyssä ja hallinnassa.

6 Lausuntopalaute

Luonnos hallituksen esitykseksi lähetettiin lausunnoille 3.12.2021 ja lausuntoaika päättyi 17.1.2022. Lausunnot saatiin...

7 Säännöskohtaiset perustelut

7.1 Laki tilastokeskuksesta

2 a §. Pykälä olisi uusi. Pykälän *1 momentin* ensimmäisen virkkeen mukaan tilastokeskuksen tehtäviin ehdotetaan lisättäväksi oikeus tutkija- ja aineistopalvelun ylläpitämiseen. Tutkija- ja aineistopalvelun tarkoituksena on (i) kehittää ja parantaa tilastokeskuksen tilastointitarkoitukseen keräämien aineistojen jakelua tutkimuskäyttöön, (ii) kehittää ja parantaa tietoaineistojen vastaanottamista muilta rekisterinpitäjiltä yhdisteltäviksi tilastokeskuksen aineistoihin, ja (iii) vahvistaa näiden tavoitteiden toteuttamiseen liittyviä palveluja, jotka on suunnattu tieteellisen tutkimuksen ja yhteiskuntaoloja koskevien tilastollisten selvitysten edistämiseen. Tieteellistä tutkimusta ei ehdoteta rajattavaksi, vaan päinvastoin esitys kannustaa monitieteisen ja tieteenalarajat ylittävän tutkimuksen tekemiseen. Tieteellinen tutkimus on tietosuoja-asetuksen mukaan ymmärrettävä laajasti siten, että se tarkoittaa myös teknologian kehittämistä ja esittelyä, perustutkimusta, soveltavaa tutkimusta ja yksityisin varoin rahoitettua tutkimusta (johdanto-osan 159. kappale). Tulkinta poikkeaa toisiolaista, jossa kehittämis- ja innovaatiotoimintaa ei pidetä tieteellisenä tutkimuksena. Sen sijaan alkuperäisen tarkoituksensa mukaisesti tutkija- ja aineistopalvelu ei edelleenkään kohdistu kaupallisiin käyttötarkoituksiin. Palveluja tutkijoille ja viranomaisille tarjotaan tilastokeskuksen organisaatiossa muuallakin kuin nykyisessä tutkijapalvelussa, muun muassa erityisselvityksinä sekä laajana valikoimana maksullisia ja veloitetun verkkopalveluja (esimerkiksi maksuton StatFin-verkkopalvelu ja maksullinen aikasarjatielokanta Astika, joka sisältää suhdanne- ja taloustilastoja kuukausi-, neljännesvuosi- ja vuosisarjoina).

Sen lisäksi, että tutkija- ja aineistopalvelu tarjoaa tutkija- ja viranomaisyhteisölle tilastokeskuksen tilastoaineistoja, se voi myös vastaanottaa ja luovuttaa muiden tahojen, mukaan lukien viranomaisten, sille tätä tarkoitusta varten luovuttamia aineistoja tutkimuskäyttöön. Tästä säädetään tarkemmin pykälän 4 momentissa. Tutkimuskäytöllä tarkoitetaan laajasti ymmärrettyinä etusijalle asetetun tieteellisen tutkimuksen ohella myös esimerkiksi empiiristä ja soveltavaa tieteellistä tutkimusta, kuten TEAS-selvitys- ja tutkimushankkeita, jotka usein koskevat tilastolain 3 §:n viimeisessä virkkeessä tarkoitettuja yhteiskuntaoloja koskevia tilastollisia selvityksiä. TEAS-hankkeita voidaan pitää tietosuoja-asetuksessa tarkoitettuna soveltavana tutkimuksena (johdanto-osan 159. kappale). Valtioneuvostossa ja sen ministeriöissä tiedontarvitsijoiden joukko on lähtökohtaisesti sangen rajattu, eikä sitä ole syytä laajentaa kaikkiin ministeriöiden toimimiin hankkeisiin (kuten ulkoiseen tutkimukseen, jossa on omat haasteensa), vaan rajoitettua TEAS-hankkeisiin ja selvityksiin, joissa on usein ilmennyt ennakoimattomia tai odottamattomia tiedontarpeita.

Pykälän 1 momentin toisen virkkeen mukaan sosiaali- ja terveystietojen luovuttamisesta tutkimus- ja tilastokäyttöön säädetään toisilaisissa. Kysymys on informatiivisesta viittauksesta, jonka tarkoituksena on selkeyttää rinnakkaisten etäkäyttöjärjestelmien välistä työnjakoa ja estää tutkija- ja aineistopalvelun kuormittuminen. Toisilaisissa tietopyynnöllä tarkoitetaan pyyntöä saada toisilain mukaiseen käyttötarkoitukseen toisilaisissa tarkoitetuista henkilötiedoista muodostettua aggregoitua tilastoaineistoa. Tietolupahakemuksella haetaan henkilötiedolle käyttöoikeutta. Findatan ylläpitämä Kapseli-etäkäyttöympäristö on toiminnaltaan pitkälti samanlainen kuin tilastokeskuksen FIONA-etäkäyttöjärjestelmä. Toisiolaki määrittelee Findatassa käsiteltävät tiedot ja tiedonantovelvolliset. FIONA-etäkäyttöjärjestelmä tarjoaa tutkimuskäyttöön suunnitellun etäkäyttöalustan muille kuin Findatassa käsiteltäville henkilötiedoille ja muille tiedoille.

Pykälän 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, tietoturvalisessa käsittely-ympäristössä ja mahdollisimman tasapuolisella tavalla. Säännös ottaa huomioon paitsi vaatimuksen tasapuolisesta kohtelusta myös avoimen datan direktiivin ja sen, että nopeasti saatavilla oleville tilastoaineistoille on myös suuri kysyntä yhteiskunnassa. Näistä syistä on tärkeää varmistaa tiedontarvitsijoiden mahdollisimman nopea ja tasapuolinen kohtelu ilman aiheetonta viivytystä, ajantasaisten aineistojen ja tietoturvalisessa käsittely-ympäristössä. Tietoturvalisella käsittely-ympäristöllä tarkoitetaan teknistä, organisatorista ja fyysistä tietojenkäsittelyn toimintaympäristöä, jossa tietoturvalisuus varmistetaan asianmukaisin hallinnollisin ja teknisin toimin. Määritelmä ehdotetaan sen laaja-alaisuuden ja horisontaalisuuden vuoksi kuitenkin jätettäväksi perustelujen tasolle.

Tavoiteltavassa palvelutasossa kaikilla tutkija- ja aineistopalvelun käyttäjillä on nopeasti pääsy ajantasaisiin valmisaineistoihin samoin kuin palvelu on ollut koronaepidemian aikana järjestetty Tilannehuoneelle. Yliopistoissa, korkeakouluissa ja ammattikorkeakouluissa tiedontarve ulottuu laajasti yksittäisiin tutkijoihin ja opiskelijoihin valmisteilla olevan opinnäytteen luonteesta ja akateemisten opintojen vaativuustasosta riippumatta. Yliopistojen, korkeakoulujen ja ammattikorkeakoulujen ulkopuolisia tutkimuslaitoksia ovat esimerkiksi taloustieteen saralla ainakin SP, VATT, Elinkeinoelämän tutkimuslaitos ETLA, Työn ja talouden tutkimus LABORE ja Pellervon taloustutkimus PTT. VATT luokitellaan esityksessä SP:n ja THL:n tavoin tutkimuslaitokseksi eikä viranomaiseksi. Ajatuspaja tai ajatushautomo (*think tank*) puolestaan on tutkimuslaitos tai muu organisaatio, joka kehittää ideoita ja ehdotuksia poliittisten, taloudellisten tai sosiaalisten kysymysten ratkaisemiseksi. Suomessa on monia erilaisia ajatuspajoja, joista osa toimii kokonaan itsenäisesti, osa taas on lähellä jotain puoluetta tai organisaatiota. Ajatuspajoja

ovat esimerkiksi Alkio, Demos, e2, Elinkeinoelämän valtuuskunta EVA, Kalevi Sorsa Säätiö, Libera, Magma, Suomen Perusta, Toivo ja Vasemmistofoorumi. EU:n tietosuojavaltuutettu on tulkinnut tieteellistä tutkimusta sikäli laajasti, että se sisältää myös voittoa tavoittelemattomat organisaatiot, joihin ajatuspajojen katsotaan kuuluvan.

Ajatuspajojen toimintatapoina ovat yleensä tutkimukset, selvitykset, seminaarit ja erilaiset keskustelunavaukset, joiden tausta-aineistoina monesti ovat tilastolain 3 §:n viimeisessä virkkeessä tarkoitettut yhteiskuntaoloja koskevat tilastolliset selvitykset. Ajatuspajojen merkitys yhteiskunnallisen keskustelun moniarvoisuuden ylläpitämisessä on suuri, vaikka niillä ei olekaan yliopistojen, korkeakoulujen ja ammattikorkeakoulujen kaltaista institutionaalista tieteellistä asemaa. Ajatuspajaa ei perustuslain 13 §:n 2 momentin takaaman yhdistymisvapauden ja 16 §:n 3 momentin takaaman tieteen vapauden vuoksi kuitenkaan ehdoteta määriteltäväksi lain tasolla. Lisäksi myös muut kuin edellä luetellut tutkijat voivat saada pääsyn ja käyttöluvan palveluun. Yhdenvertainen ja tasapuolinen kohtelu eri tutkijoille edellyttää, että myös niin sanotut *freelance*-tutkijat, jotka eivät ole kytköksissä mihinkään tutkimustoimijoihin, voivat saada käyttöluvan. Viranomaisille suunnatusta tutkija- ja aineistopalvelusta säädetään momentin toisessa virkkeessä.

Pykälän 2 momentin toisen virkkeen mukaan valtioneuvoston tai sen ministeriön kiireelliseksi ilmoittama käyttöluvahakemus on asetettava valtioneuvoston alaisen hallinnon viranomaisten käyttöluvahakemusten edelle ja toteutettava ilman aiheutonta viivytystä. Tilaston julkaisemattomuus ei ole aiheellinen viivytys, eikä sekään, ettei tilastointitarkoitukseen kerättyä tietoa voida käyttää toissijaiseen tarkoitukseen eli tutkimuskäyttöön ennen kuin sitä on käytetty ensisijaiseen käyttötarkoitukseen eli tilastointiin. Valtioneuvoston ja sen ministeriöiden kiireelliseksi ilmoittamien käyttöluvahakemusten etusija valtioneuvoston alaisen hallinnon viranomaisten käyttöluvahakemuksiin nähden merkitsee vähäistä poikkeusta viranomaisten välisen tasapuolisen kohtelun vaatimuksesta, mutta kytkeytyy tiiviisti tilastolain 3 §:n viimeiseen virkkeeseen, jonka mukaan tilastolain ”tarkoituksena on myös edistää tilastointitarkoituksia varten kerättyjen tietojen käyttöä tieteellisissä tutkimuksissa ja yhteiskuntaoloja koskevissa tilastollisissa selvityksissä”. Käytännösääntöjen kohdan 15.4 mukaan ”Yksikköaineistoihin pääsy sallitaan tutkimustarkoituksiin, ja siinä noudatetaan erityisiä sääntöjä tai protokollaa”. Embargo käsittelee tilastojulkistuksia, ei yksikköaineistoja.

Muilla viranomaisilla tarkoitetaan esimerkiksi muita tilastoviranomaisia (Luke, THL ja Tulli) ja ESS-viranomaisia (Migri ja Syke) sekä julkisoikeudellisia yhteisöjä (Työterveyslaitos). Asettamalla käyttöluvahakemuksen esittämiseen korkeahko kynnyks siinä, että kiireelliseksi ilmoitettavan käyttöluvahakemuksen esittää joko valtioneuvosto tai sen ministeriö, pyritään varmistamaan tutkija- ja aineistopalvelun palvelukyky ja välttämään sen kapasiteettiongelmat sekä se, ettei palvelu tarpeettomasti kuormitu. Syyt korkeahkon kynnyksen asettamiselle ovat (i) Suomen eurooppalainen maine, minkä vuoksi tutkija- ja aineistopalvelun selkeä erottaminen tilastotuotannosta on tärkeää, (ii) Tilannehuoneen tutkimussuunnitelman perustuminen tietosuojasetuksen edellyttämään, tietosisältöä ja sen tarpeellisuutta koskevaan minimointiperiaatteen, jota vastaan tilastoaineisto voidaan luovuttaa ja johon valtioneuvoston ja sen ministeriöiden on vaikeampi vedota koronaepidemian laannuttua, sekä (iii) mahdollisimman vähäinen tinkiminen tutkijayhteisöön kuuluvien tiedontarvitsijoiden yhdenvertaisesta kohtelusta, mikä on varmistettu rajoittamalla valtioneuvoston etusija valtioneuvoston alaisen hallinnon viranomaisiin eikä tutkimuslaitoksiin sekä ottamalla huomioon viranomaisten rekisteriaineistot ja viranomaisten itse jo paljon ennen tilastokeskuksen tilastojulkaisuja julkisesti saataville asettamat tiedot. Toisaalta esimerkiksi SP, VATT ja THL luokitellaan esityksessä tutkimuslaitoksiksi, joihin nähden valtioneuvoston ja sen ministeriöiden käyttöluvahakemuksille ei ehdoteta etusijaa. Etusija ei myöskään vaikuta eduskunnan eikä sen alaisten virastojen (Kela, SP ja VTV) tiedonsaantioikeuksiin tilastokeskuksesta.

Valtioneuvostolla tarkoitetaan valtioneuvoston yleisistuntoa, joka on julkisuuslain mukainen viranomaisen. Valtioneuvoston tai sen ministeriön muukin selvitys kuin TEAS-hankkeen tutkijoiden käyttölupahakemus voi aiheuttaa tarpeen käyttölupahakemuksen tekemiseen. Tällöin kuitenkin edellytetään, ettei käyttölupahakemus liity tavanomaiseen virkatyöhön tai esimerkiksi vuosikellon piirissä tapahtuvaan, pääsääntöisesti suunniteltuun ja tavanomaiseen toimintaan, vaan kysymys on ennakoimattomasta tai odottamattomasta tiedontarpeesta. Ministeriöille tulee yllättäviä ja kiireellisiä tietopyyntöjä, jotka voivat liittyä myös vuosikellon piirissä tapahtuvaan suunniteltuun toimintaan, kuten budjettineuvotteluihin. Toisaalta, koska käyttölupahakemusten jonotusaika tilastokeskuksessa on viime vuosina ollut peräti 10-12 kuukautta, talouspolitiikan valmistelun ja suunnittelun aikajänne on muodostunut tätäkin lyhyemmäksi, mikä aiheuttaa erityisiä haasteita. Ehdotuksella pyritään osaltaan kuitenkin turvaamaan tilastokeskuksen toiminnan puolueettomuus ja riippumattomuus. Ehdotuksella ei ole vaikutusta tilastojen laatimisen tai jakelun puolueettomuuteen ja riippumattomuuteen, koska ehdotus koskee vain tilastokeskuksen vastaanottamia tietoja eikä niistä laadittavia tilastoja. Valtioneuvoston ja sen ministeriöiden kiireelliseksi ilmoittamien käyttölupahakemusten etusija valtioneuvoston alaisen hallinnon viranomaisten käyttölupahakemuksiin nähden ei myöskään aiheuta poikkeusta tutkija- ja viranomaisyhteisön tiedontarvitsijoiden tasapuoliseen kohteluun palvelun hinnoittelussa, sillä valtioneuvosto ja sen ministeriöt maksavat palvelusta saman, valtion maksuperustesääntelyyn perustuvan hinnan kuin muutkin tiedontarvitsijat.

Momentin kolmannen virkkeen mukaan tilaston julkaisemattomuus ei ole aiheellinen viivytys. Ehdotus merkitsee, että tilastokeskuksen on aineistoja luovuttaessaan vältettävä aineistoon tehtäviä karkeistuksia sekä muokkauksia, jotka heikentävät aineiston käytettävyyttä, jollei tämä esimerkiksi tietosuojasyistä ole täysin välttämätöntä.

Esimerkki. Hintadiskriminointia muistuttavia tilanteita, joissa vastaava tieto on saatavilla tilastokeskukselta toisessa aineistossa täsmällisemmässä muodossa erikseen hinnoiteltuna, pitää välttää, jollei niille ole erityisen painavia perusteluja. Ottaen huomioon, että aineistojen karkeistaminen ja muokkaaminen on voimavaroja edellyttävä toimenpide, on perusteltua pidättäytyä ylimääräisistä aineistonmuokkauksista paitsi käytettävyyden myös tehokkuuden näkökulmasta. Hintadiskriminointia muistuttava tilanne syntyy, kun etäkäyttöön saa halvemmallalla karkeistetut tiedot kuin karkeistamattomat tiedot, vaikka karkeistamattomien tietojen tuottaminen aiheuttaa vähemmän työtä ja on tutkimuksessa vähemmän hyödyllistä. Tapauskohtaisesti tulee arvioida, mikä merkitys on annettava sille, että anonymisoitu tieto on tietoturvasempaa.

Valtioneuvoston tai sen ministeriön kiireelliseksi ilmoittaman käyttölupahakemuksen etusija valtioneuvoston alaisen hallinnon viranomaisten käyttölupahakemuksiin nähden ei rajoitu valmisaineistoihin. Talouspolitiikan ja valtion talousarvion laadintaa varten tarvittavat tiedot ovat usein kiireellisiä ja sidoksissa hallituksen noudattamaan vuosikelloon. Tutkija- ja aineistopalvelun kuormittumisen ehkäisemiseksi ja tilastokeskuksen puolueettomuuden varmistamiseksi edellytetään kuitenkin, että käyttölupahakemus liittyy ennakoimattomaan tai odottamattomaan tiedontarpeeseen. Tilastokeskuksen tilastointitarkoitukseen saamat tiedot ovat tilastosalaisuuden piirissä ja sen saamat henkilö- ja muut tiedot ovat salassa pidettäviä. Tilastointitarkoitukseen kerätyt tiedot voidaan luovuttaa tutkimuskäyttöön, jos tiedot on pseudonymisoitu eivätkä tilastoyksiköt ole suoraan tunnistettavissa. Tutkija- ja aineistopalvelua varten saadut tiedot voidaan luovuttaa tutkimuskäyttöön tavalla, jossa tilastoyksiköt eivät ole suoraan tunnistettavissa.

Tilastokeskuksen tutkijapalvelussa on nykyisin tutkijoiden käytössä mikrosimulointimalli, jota käytetään esimerkiksi verotuksen tulonjakovaikutusten laskemisessa. Samaten tällaisia mahdollisimman alkuperäisiä aineistoja sisältäviä tietoja tulee käsitellä raaka-aineistoina, joista saatavia tietoja käyttäen tilastokeskus voi kuitenkin yhdessä käyttäjien kanssa muokata nykyisiä si-

mulointikoodeja ja rakentaa uusia simulointiohjelmiä. Tilastokeskuksen aineistojen tai simulointikoodien ei siten tarvitse aina olla täydellisiä, vaan käyttäjien toiveiden mukaan kehitettävät aineistokokonaisuudet voivat olla käyttäjien kanssa yhdessä kehitettyjä pilottiaineistoja. Vastavuoroisesti tilastokeskus voi mallin kehittämistyössä halutessaan hyödyntää simulointikoodeja, joita käyttäjät ovat rakentaneet näiden aineistojen pohjalle. Salassapitosääntely ei kuitenkaan estä käyttäjien kanssa tehtävän yhteistyön räätälöimistä ja syventämistä, kunhan salassa pidettävää aineistoa ei luovuteta tavalla, josta salassa pidettävät tilastoyksiköt ovat suoraan tunnistettavissa.

Pykälän 2 momentin informatiivisen neljännen virkkeen mukaan tilastokeskus päättää aina tilastointitarkoitukseen kerätyn aineiston luovutuksesta.

Pykälän 3 *momentti* koskee tutkija- ja aineistopalvelun aseman ja toimintaedellytysten vahvistamista. Samalla luodaan paremmat edellytykset tilastolakiin ehdotettavalle tilastokeskuksen laajennetulle tiedonkeruulle tilastointitarkoitukseen ja sitä varten kerätyn aineiston luovuttamiselle tutkimuskäyttöön. Nykyistä sääntelyä on saatettu toisinaan tulkita siten, ettei se mahdollista tietojen luovuttamista tutkimuskäyttöön eikä niiden käyttämistä muiden yhteiskuntaoloja koskevien tilastollisten selvitysten tekemisessä ennen kuin tietoja on käytetty tilastoinnissa. Tulkinta ei heijasta käytännesääntöjen kohtien 6.7, 7.7 ja 15.4 tavoitteita, minkä vuoksi sääntelyn täsmentäminen on tarpeen. Kohdan 6.7 sanamuoto ei esimerkiksi edellytä koronaepidemian kaltaisia kriisiolosuhteita, minkä lisäksi se koskee tilastoja eikä tilastointitarkoitukseen kerättyjä tietoja. Toisaalta, kun tutkimuskäytön edellytykseksi on tähän asti asetettu tilastokeskuksella olevien tietojen käyttö ensin tilastoissa, tutkimuskäytön tietosisältö lähtökohtaisesti on myös tilastokäytön mukainen. Tietosisällöstä voi kuitenkin rajautua pois joitakin rekisterin tietoja, jos näille ei ole tilastokäyttöä. Sellaisessa tilanteessa, jossa myös [laissa positiivisesta luottotietorekisteristä tarkoitettu] tulorekisteriyksikkö voi luovuttaa tietoja välitettäväksi tutkimuskäyttöön, myöskään tilastokäyttö ei aiheuta tietosisällön tutkimuskäytön rajautumista. Lisäksi viranomaiset, joilla on oikeus saada tietoja rekisteristä oman tehtävänsä hoitamiseen, eivät saa tietoja näihin tarkoituksiin tilastokeskuksen kautta.

Momentin ensimmäisen virkkeen mukaan tilastokeskuksen tilastointitarkoitukseen kerättyjen tietojen luovuttamisesta säädetään tilastolain) 13 §:ssä. Ehdotus ei muuta nykytilaa. Informatiivisella viittauksella tilastolakiin, vaikka se koskee aineistojen luovuttamista muuhunkin käyttöön, kuten tutkimuskäyttöön, ei rajoiteta nykyistä toimintaa eikä heikennetä asiakaspalvelua. Esimerkiksi ylioppilastutkintolautakunnan, jäljempänä *YTL*, tietoja ylioppilastutkinnoista säilytetään tutkijapalvelussa valmisaineistona. Aineisto on käsitelty niin, että oppilaitostunnus on pseudonymisoitu, vaikka *YTL* on antanut luvan jakaa tiedot tunnisteellisina tutkijoille. Koska tilastokeskus ei ole kerännyt tietoja tilastolain nojalla, niihin ei sovelleta tilastolain 13 §:ää, jonka mukaan tilastoyksikköjen suora tunnistaminen on estettävä. Esitys mahdollistaa voimassa olevan lain tavoin valmisaineiston tekemisen yhdistämällä tilastokeskuksen tilastointitarkoitukseen keräämiä tietoja *YTL*:n tutkija- ja aineistopalvelulle antamiin tietoihin. Kun aineistossa oppilaitostiedon lähde on *YTL*:n tiedot, oppilaitoksen tunnusta ei ole pseudonymisoitava.

Momentin toisen virkkeen mukaan tilastokeskus voi lisäksi ottaa vastaan, koostaa ja säilyttää tutkija- ja aineistopalvelua varten myös sellaisia tietoja, joita ei kerätä tilastointitarkoitukseen, ei hyödynnetä tilastoinnissa eikä käytetä tilastotuotannossa (esimerkiksi käytännesääntöjen kohdassa 8.6 tarkoitettut hallinnolliset rekisterit).

Momentin kolmannen virkkeen mukaan tutkimustarkoitukseen vastaanotettut tiedot luovutetaan tutkija- ja aineistopalvelua varten aineiston omistajan tai rekisterinpitäjän päätöksellä.

Pykälän 4 momentin ensimmäisen virkkeen mukaan tilastokeskus voi luovuttaa sekä tilastointitarkoitukseen että tutkija- ja aineistopalvelua varten kerättyjä tietoja tutkimuskäyttöön tieteellistä tutkimusta ja yhteiskuntaoloja koskevia tilastollisia selvityksiä varten. Ehdotus nojautuu tilastolain 13 §:n 1 momenttiin, jonka mukaan ”tilastoviranomaisen tilastointitarkoituksiin saamia tietoja voidaan luovuttaa ulkopuolisille vain tässä laissa tai muussa erityisesti valtion tilastointia koskevassa laissa säädetyin perustein”. Tämän johdosta ehdotetaan TK-laisissa säädettäväksi tilastokeskuksen oikeudesta luovuttaa salassa pidettäviä tietoja tutkimuskäyttöön. Ehdotettu säännös koskee vain tilastokeskusta eikä muita tilastoviranomaisia.

Tilastollisen selvityksen tekeminen ei edellytetä akateemisen tutkimuksen kriteerejä eikä tutkimuslaitoksen asemaa. Tilastokeskuksella on vakiintunut käytäntö, että silloin kun kerättäviä tietoja välitetään muille tiedontarvitsijoille, siitä on mainittava tiedonantovelvollisten tai heidän edustajiensa kanssa tehdyssä sopimuksessa. Tilastokeskuksella säilyy edelleen mahdollisuus jakaa ja tarjota tilastointitarkoitukseen vastaanotettua tietoa tutkimuskäyttöön. Tarkoitus on saada tutkijoiden käyttöön aineistot mahdollisimman laajoina ja samalla – koska kysymys ei ole tilastotuotannosta – varmistua siitä, ettei tietojen luovuttaminen tutkimuskäyttöön vaaranna tilastotuotannon riippumattomuutta.

Tilastokeskukselle ehdotetaan oikeutta luovuttaa tutkimuskäyttöön tilastointitarkoitukseen sekä tutkija- ja aineistopalvelua varten kerättyjä tietoja, joita ei tarvita tilastoinnissa eikä käytetä tilastotuotannossa. Tutkija- ja aineistopalvelun aseman vahvistuminen korostuu pyrkimyksessä tilastoaineistojen täydellisyyteen ja yhdisteltävyyteen. Käytännössä tilastokeskus on jo nykyisin saanut aineistoja, jotka eivät ole tilastojen laatimisen kannalta täysin välttämättömiä eikä esimerkiksi kaikkia Verohallinnolta saatavia ja valmiiksi taulukoituja tietoja käytännössä tarvita tilastointitarkoitukseen tai käytetä tilastotuotannossa. Toisaalta, jos Verohallinto poistaa luovuttavasta aineistosta ne muuttujat, joita ei tarvita tilastointitarkoitukseen tai käytetä tilastotuotannossa, aineiston arvo tutkimuskäytössä heikkenee. Lisäksi on huomionarvoista, että merkittävä arvo tutkimuksessa syntyy eri aineistojen ja laajojenkin datakokonaisuuksien yhdisteltyydestä. Näistä syistä sen mahdollistaminen, että tilastointitarkoitukseen kerättyjä aineistoja voidaan luovuttaa tutkimuskäyttöön nopeammin ja ehjinä kokonaisuuksina, edistää tieteellistä tutkimusta, tutkimustiedon käyttöä sekä yhteiskuntaoloja koskevien tilastollisten selvitysten valmistumista yhteiskunnallista päätöksentekoa varten. Samansuuntainen kehoitus on käytännösääntöjen tilastotuotantoa koskevassa kohdassa 7.7: ”Tilastoviranomaiset jatkavat ja kehittävät yhteistyötä tiedeyhteisön kanssa menetelmien parantamiseksi, käytössä olevien menetelmien tehostamiseksi sekä mahdollisuuksien mukaan aiempaa parempien välineiden kehittämiseksi.”

Rekisteritutkimus on tutkimusta, jossa käytetään hyväksi – yleensä muuhun tarkoitukseen kuin kyseistä tutkimusta varten kerättyjä – rekisteritietoja. Tutkimus voi perustua kokonaan rekisteritietoihin tai rekisteritietoja voidaan käyttää muita aineistoja (esimerkiksi haastattelu- tai kyselyaineistoa tai kliinisiä ja näyteaineistoja) täydentävinä tietoina. Rekisteriaineistojen erityispiirre on, ettei rekistereihin kerättyä tietoa ole alun perin kerätty tutkimuskäyttöä varten. Myös rekisteritutkimuksen tekemisessä on tästä syystä omia erityispiirteitä, jotka erottavat sen muusta kvantitatiivisesta tutkimuksesta. Ehdotus mahdollistaa tilastokeskuksen aktiivisen toiminnan myös muiden kuin niiden tietoaineistojen käsittelyssä, jotka on hankittu tilastokeskukseen tai jotka muut tilastoviranomaiset (esimerkiksi Tulli) ovat hankkineet kansallisen tilastolainsäädännön perusteella. Aineistojen kerääminen tilastokeskukseen edellyttää nykyisin tilastointitarkoitusta mutta ehdotetun 4 momentin mukaan se ei estä tilastokeskusta nykyisinkään luovuttamasta aineistoja tutkimuskäyttöön tieteellistä tutkimusta ja yhteiskuntaoloja koskevia tilastollisia selvityksiä varten. Aineistoja tulee luovuttaa tutkimuskäyttöön myös ennen kuin niistä on julkaistu tilasto, jolloin aineistot on luovutettava käyttöön viipymättä niiden vastaanottamisen

jälkeen. Tieto luovutetaan tutkimuskäyttöön jo ennen tilastokeskuksen omien tilastojen julkistamista, esimerkiksi heti sen jälkeen, kun aineiston omistaja on julkaissut tietoja aineistosta. Toisaalta nykyisin aineistoja ei voida kerätä ilman tilastointitarkoitusta, minkä vuoksi tilastokeskus voi ottaa vastaan, koostaa ja säilyttää aineistoja myös tutkija- ja aineistopalvelua varten. Ehdotus perustuu Spolanderin työryhmän raporttiin ja tukee VNK:n pilottiselvitystä, jossa kehitettiin viranomaisten toiminnassa syntyvien rekisteriaineistojen käyttöä yhteiskunnallisen päätöksenteon tukena, vastaa toisiolain sisältöä ja nojautuu myös tilastolain 3 §:n viimeiseen virkkeeseen. Ehdotus on laadittu symmetriseksi [positiivisesta luottotietorekisteristä annettavaan lakiin] ehdotettavan 21 §:n ("Tietojen luovuttaminen erälle viranomaisille") 6 kohdan säännöksen kanssa.

Momentin toisen virkkeen mukaan tiedot tulee luovuttaa ilman aiheetonta viivästystä jo ennen kuin aineisto on julkaistu. Ehdotuksella edistetään yksikötason tutkimusaineistojen nykyistä selvästi ajantasaisempaa luovuttamista tieteelliseen tutkimukseen ja yhteiskuntaoloja koskeviin tilastollisiin selvityksiin. On tärkeää, että muilta viranomaisilta tilastointitarkoitukseen kerätty tieto voidaan antaa tutkijoiden käyttöön viimeistään heti, kun siitä tai sen osasta on tehty julkistus. Tällaiseksi julkistukseksi voidaan lukea myös muut kuin tilastokeskuksen omat julkistukset, kuten tiedon omistajien omien tilastotietokantojen päivitykset, ellei perusteltu muu syy, esimerkiksi painava markkinoinhin vaikuttava näkökulma, sitä estä. Tieto luovutetaan tutkijakäyttöön jo ennen tilastokeskuksen omien tilastojen julkistamista, esimerkiksi heti sen jälkeen, kun aineisto-omistaja on julkaissut tietoja aineistosta. Lopullinen arvio ja viranomaispäätös tiedon luovuttamisen edellytyksistä on tilastokeskuksella. Toisaalta on tärkeää, että muilta viranomaisilta kerätty tutkija- ja aineistopalvelua varten kerätty tieto luovutetaan tutkimus- ja selvityskäyttöön mahdollisimman nopeasti tilastokeskuksen vastaanotettua tiedon, vaikka tilastokeskus ei julkaise näistä tiedoista tilastoja.

Pykälän 5 momentissa säädetään tilastokeskuksen tutkija- ja aineistopalvelua varten vastaanottamien tietojen säilytysajasta. Eduskunnan perustuslakivaliokunnan mukaan (PeVL 14/2002 vp) henkilötietojen suojan kannalta tärkeä sääntelykohde on tietojen säilytysaika henkilörekistereissä. Valiokunta on lisäksi korostanut, että tällaisen seikan sääntelyn lain tasolla tulee olla kattavaa ja yksityiskohtaista. Koska tutkija- ja aineistopalvelua varten kerättyjen tietojen käsittelyssä voi olla kysymys henkilötietojen käsittelystä, on sääntelyä perusteltua täsmentää tältä osin.

Momentin ensimmäisen virkkeen mukaan tilastokeskus päättää tutkija- ja aineistopalvelua varten saamiensa muiden rekisterinpitäjien tietojen säilyttämisestä. Momentin toisen virkkeen mukaan arkistolaitos päättää tietojen säilyttämisestä pysyvästi. Tilastokeskus ei kuitenkaan ole näiden aineistojen rekisterinpitäjä. Ennen kuin tilastokeskus hävittää tilastojen laatimisessa kerätyjä tietoja, siitä on syytä ilmoittaa arkistolaitokselle ja tarvittaessa pyytää Kansallisarkistolaitosta lausunto, jotta laitos voi määrittellä kantansa tietojen säilytysarvoon ja määrätä tiedot tarvittaessa pysyvästi säilytettäväksi. Tilastokeskuksen on lisäksi tilastolain 6 §:ssä tarkoitetuissa neuvotteluissa huolehdittava siitä, ettei neuvottelujen lopputuloksella rajoiteta arkistolaitoksen mahdollisuutta määrätä tietoaineistojen pysyvästä säilytyksestä. Tietojen säilytystarvetta arvioitaessa on tarvittaessa varattava myös tiedeyhteisön edustajille mahdollisuus ilmoittaa näkemyksensä asiasta.

Tietosuojasetuksen mukaan henkilötietoja on säilytettävä muodossa, josta rekisteröity on tunnistettavissa vain niin kauan kuin on tarpeen tietojenkäsittelyn tarkoitusten toteuttamista varten (5 artiklan 1 kohdan e-alkohta). Henkilötietoja voidaan kuitenkin säilyttää pidempiä aikoja, jos henkilötietoja käsitellään vain yleisen edun mukaisia arkistointitarkoituksia taikka tieteellisiä tai historiallisia tutkimustarkoituksia varten tai tilastointitarkoitukseen tietosuojasetuksen 89

artiklan 1 kohdan mukaisesti edellyttäen, että asetuksessa vaaditut asianmukaiset tekniset ja organisatoriset toimenpiteet on pantu täytäntöön rekisteröidyn oikeuksien ja vapauksien turvaamiseksi (”säilytyksen rajoittaminen”). Henkilötietojen käsittelyn turvallisuudesta on säädetty tietosuoja-asetuksen 32 artiklassa.

2 b §. Pykälä olisi uusi ja siinä säädetään tilastokeskusta velvoittavalla tavalla käyttölupahakemuksessa sekä myönnettyssä käyttöluvassa tarkoitettujen tietojen kokoamista, yhdistämistä ja esikäsittelyä koskevasta palvelusta. Pykälä myötäilee eräiltä osin toisiolain 14 §:ää. Pykälän 1 momentin ensimmäisen virkkeen mukaan tilastokeskuksen palvelutehtävänä on hakijalle myöntämänsä käyttöluvan mukaisesti poimia tai ottaa vastaan eri rekisterinpitäjien tiedot ja koota, yhdistellä ja esikäsitellä sekä pseudonymisoida tai anonymisoida käyttöluvassa määritelty aineisto luvansaajan käsiteltäväksi taikka tuottaa käyttölupahakemuksessa tarkoitettu aggregoitu tilastotieto päätöksen mukaisesti.

Pykälän *1 momentin* toinen virke sisältää säännöksen muun rekisterinpitäjän kuin tilastokeskuksen velvollisuudesta toimittaa käyttölupa tilastokeskukselle sen jälkeen, kun rekisterinpitäjä on myöntänyt käyttöluvan omilla rekistereissään oleviin tietoihin ja tiedot luovutetaan käytettäväksi tutkija- ja aineistopalvelussa. Rekisterinpitäjän on toimitettava lupa ja siihen liittyvä tietoaineisto tilastokeskukselle yhdisteltäväksi, esikäsiteltäväksi ja pseudonymisoitavaksi. Tilastokeskuksella on tällöin oikeus saada tarvittavat tiedot käyttölupahakemuksessa tarkoitetuilta rekisterinpitäjiltä, yhdistellä ne tunnistellisina ja tuottaa niistä pyydetyn tuloksen edellyttämä anonymisoitu tai pseudonymisoitu tieto viranomaisvastuulla. Tämä tarkoittaa, ettei yksittäinen rekisterinpitäjä kokoa eikä tuota itse anonymisoituja tietoaineistoja, vaan osaamisen varmistamiseksi ja tietosuojan turvaamiseksi tämä on aina tilastokeskuksen palvelutehtävä. Silloin kun henkilötietoja luovutetaan käyttölupahakemuksen perusteella, tilastokeskuksen on pseudonymisoitava luovutettava aineisto ja säilytettävä kuvaus aineiston muodostamisesta, pseudonymisointimenetelmistä ja lopputuloksesta, jotta tarvittaessa voidaan jäljittää esimerkiksi jokin virhe pseudonymisointimenetelmissä.

Pykälän *2 momentin* mukaan tilastokeskuksen on säilytettävä kuvaus luovuttamiensa tietoaineistojen tai aggregoitujen tilastotietojen muodostamisesta, käyttämistään pseudonymisointi- ja anonymisointimenetelmistä sekä luovutetuista lopputuloksista. Tilastokeskuksen toiminnan tehokkuuden ja tietoturvan kannalta on tarkoituksenmukaisinta, että sillä on laissa säädetty oikeus käsitellä ja yhdistää viranomaisten aineistoista valmisaineistoja jo ennen käyttölupien myöntämistä. Käyttölupia myöntävänä viranomaisena tilastokeskus ylläpitää tietovarastoa yleisimmin hyödynnetyistä yhdistelmäaineistoista, jotka kokemuksen mukaan huomattavasti nopeuttavat ja helpottavat valmisaineistojen muodostamista. Tilastokeskuksen oikeuden saada ja käsitellä tietoja valmisaineistoja varten tulee perustua nyt säädettävään lakiin eikä erillislupiin. Uusien valmisaineistojen kokoamisesta tulee neuvotella niiden rekisterinpitäjien kanssa, joiden aineistoja valmisaineisto koskee.

Momentissa esitetty toimintatapa on laissa tarkoitettujen palvelutehtävien sujuvoittamiseksi tärkeää. Muutoin laissa tarkoitettu, keskitetty toimintatapa ei kaikin osin lisää aineistopoimintojen tehokkuutta tai tietoturvaa nykyisestä. Riskinä on, että ilman merkittäviä panostuksia tietojärjestelmäinfrastruktuuriin syntyy nykymallin mukaan tehtävien erillispoimintojen lisäksi uusi toimintakerros, jolloin käsittelyajat kasvavat. Erillispoimintojen mallia ei voida myöskään perustella tietoturvanäkökulmasta, koska samojen tietojen toistuvat poiminnat ja luovutukset aiheuttavat ylimääräisen käsittelytarpeen.

Sama käyttölupahakija voi pyytää tietoja eri aikana useaan eri tarkoitukseen ja projektit voivat alkaa samaan tai eri aikaan. Esimerkiksi tutkijalla tai tutkimusryhmällä voi olla samanaikaisesti käynnissä useampi tutkimus, jolloin kysymyksessä ovat toisistaan erilliset tutkimustarkoitukset.

Käyttölupanhakija voi myös samanaikaisesti harjoittaa esimerkiksi kehittämis- ja innovaatio-toimintaa ja tutkimusta. Kysymyksessä on tällöin erillinen tutkimustarkoitus sekä kehittämis- ja innovaatioprojekti. Koska henkilötietoja käytetään näissä tilanteissa eri käyttötarkoituksiin, niiden keskinäisiä tietoja ei saa yhdistää. Käyttölupia myöntävänä viranomaisena tilastokeskuk-sen tulee korostaa lupaehdoissa, ettei eri käyttötarkoituksiin luovutettuja tietoja saa yhdistää.

Käyttölupia myöntävänä viranomaisena tilastokeskus luovuttaa yhdisteltyt henkilötiedot käyt-tölupan mukaisina luvansaajan käsiteltäviksi tietoturvalliseen käyttöympäristöön. Tämä edel-lyttää useimmiten, että yhdistelyn jälkeen tiedot pseudonymisoidaan ennen kuin ne luovutetaan luvansaajalle. Prosessissa muodostetaan yksilölliset tunnisteet, joiden avulla henkilöt voidaan jälkikäteen yhdistää luvansaajalle luovutettuihin tietoihin. Vain tilastolain 19 §:ssä tarkoitettussa poikkeustapauksessa lupa myönnetään tunnisteellisiin tietoihin, joiden perusteella luvansaaja voi suoraan tunnistaa rekisteröidyt henkilöt. Tämä on välttämätöntä esimerkiksi silloin, kun sähköisissä henkilörekistereissä olevia tietoja joudutaan tutkimuksessa yhdistelemään erikseen yksittäistapauksittain.

Pykälän 3 momentin mukaan, jos tietoja luovutetaan pseudonymisoituna usean eri tutkimus-suunnitelman perusteella, eri aineistojen yhdistäminen tutkija- ja aineistopalvelussa on estet-tävä. Jos mahdollista, eri käyttötarkoituksiin voidaan myös poimia eri henkilöistä koostuvaa tietoa tai karkeistaa aineistoja hiukan eri tavoin eri luovutuksiin. Pseudonymisoinnin tapa riip-puu kuitenkin luovutustarkoituksesta ja aineistosta, koska esimerkiksi karkeistaminen voi hei-kentää tiedon käyttömahdollisuuksia. Tällä pyritään varmistamaan se, ettei luvansaajalle synny helposti yhdisteltävissä olevaa aineistoa samoista rekisteröidyistä. Tunnisteiden vaihtaminen on yksi tässä laissa asetetuista tietosuojaa-asetuksen mukaisista rekisteröidyn oikeuksista ja vapauksia turvaavista suojatoimista. Muita keinoja ovat esimerkiksi luvansaajan salassapitovelvollisuus ja tietojen käsittelyn rajoittaminen tietoturvalliseen käyttöympäristöön.

Pykälän 4 momentin ensimmäisen virkkeen mukaan tilastokeskus voi 1 momentissa tarkoitettu palvelutehtävänsä sujuvoittamiseksi muodostaa valmisaineistoja tilastointitarkoitukseen kerää-mistään ja muun rekisterinpitäjän päätöksellä tutkimuskäyttöä varten saamistaan tiedoista, joita sillä on oikeus saada myös muutoin tämän lain mukaisiin palvelutehtäviinsä. Momentin toisen virkkeen mukaan tilastokeskus päättää tietojen luovuttamisesta ja käyttöoikeuden antamisesta valmisaineistoihin, jotka on muodostettu tilastointitarkoitukseen kerätyistä tiedoista tai muun rekisterinpitäjän päätöksellä tutkimuskäyttöä varten saaduista tiedoista. Käyttölupia myöntä-vänä viranomaisena tilastokeskus voi momentin kolmannen virkkeen mukaan poimia käyttölu-papäätöksen mukaiset tai anonymisoidun tiedon tuottamiseksi tarvittavat tiedot kyseisistä val-misaineistoista. Tilastokeskus on tietoja yhdistettäessä tuotettujen valmisaineistojen rekisterin-pitäjä.

Esityksellä pyritään mahdollistamaan se, että tilastokeskus voi nykyistä laajemmin muodostaa valmisaineistoja suoraan tilastokeskukseen tulleista muiden rekisterinpitäjien aineistoista ja tar-jota näitä tutkimuskäyttöön sellaisenaan. Valmisaineisto muodostetaan pääsääntöisesti tilasto-keskuksen käsittelemästä tilastoaineistosta, jossa kuvaus sisältää muun muassa määritellyn koh-dejoukon, käsitteet ja muuttujat sekä tarkistetut ja korjatut aineistot. Lisäksi on mahdollisesti muodostettu uusia tietoja usean aineiston tai tietolähteen perusteella. Valmisaineistot tehdään valmiiksi tutkimuskäyttöön ("hyllylle odottamaan") ja niitä voidaan avata tutkijoille heti, kun tutkija on saanut käyttölupan.

Valmisaineistoja on muodostettu tilastoaineiston ohella myös raaka-aineistosta, kuten Tulore-kisteristä muodostetusta TAX-valmisaineistosta (<https://taika.stat.fi/>). Raaka-aineisto puoles-taan on tiedontoimittajalta vastaanotettua pääosin suokkaamatonta aineistoa, yleensä toisen re-kisterinpitäjän ylläpitämää tietoa, jota poimitaan esimerkiksi tietoteknisestä rajapintapalvelusta

ja joka voi sisältää puuttuvia tietoja, virheellisiä koodeja ja virheellistä tietoa. Raaka-aineistoa ja valmisaineistoa ei kuitenkaan tule rinnastaa karkeistamattomaan ja karkeistettuun aineistoon, koska niitä kumpaakin voidaan karkeistaa. Valmisaineiston vastakohta on räätälöity tutkimusaineisto, joka muodostetaan tilastokeskuksen tietovarannoissa olevista tiedosta vasta sitten, kun tutkija tekee tilauksensa.

7.2 Tilastolaki

12 §. *Tietojen salassapito ja julkisuus.* Pykälän 1 momentin toista virkettä ehdotetaan lakitekniisesti täsmennettäväksi laajentamalla valtion ja kunnan viranomaisiin kohdistuva salassapitovelvollisuuden poikkeus koskemaan myös kuntayhtymien, hyvinvointialueiden ja hyvinvointiyhtymien viranomaisia. Ehdotus lisää siten asiakirjajulkisuutta ja myötäilee eduskunnan perustuslakivaliokunnan näkemystä (PeVL 17/2021 vp, hyvinvointialueiden perustaminen ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistus).

13 §. *Salassa pidettävien tietojen luovuttaminen.* Pykälän 5 momenttia ehdotetaan täsmennettäväksi, sillä on muitakin tiedonantajia kuin viranomaisia, joille on ollut tarve palauttaa saatua aineistoa. Momenttia myös selkeytetään mahdollistamalla tietojen antaminen alkuperäisessä tietosisällössä takaisin sille viranomaiselle tai muulle tiedonantajalle, joka on toimittanut tietoa aineiston tilastoviranomaiselle. Muutos parantaa tiedonantajien edellytyksiä saada tietoonsa analyysin tulokset tilastokeskukselle luovutetusta aineistosta. Toisaalta muutos saattaa edellyttää tilastokeskuksen luovutuskäytäntöjen tarkistamista sen varmistamiseksi, ettei tuloksista ole mahdollista tunnistaa välillisesti tilastoyksiköitä ja etteivät muut tiedonantajat rasita tilastokeskusta palautuspyynnöillä.

14 §. *Tilastokeskuksen oikeus kerätä tietoja tiedonantovelvollisuuden nojalla.* Pykälän 2 momenttia ehdotetaan lakitekniisesti täsmennettäväksi muuttamalla kuntiin ja kuntayhtymiin kohdistuva tiedonantovelvollisuus kuntien ja kuntayhtymien viranomaisten tiedonantovelvollisuudeksi sekä lisäämällä hyvinvointialueiden ja hyvinvointiyhtymien viranomaiset tiedonantovelvollisiksi tilastokeskukselle. Ehdotus myötäilee eduskunnan perustuslakivaliokunnan näkemystä (PeVL 17/2021 vp, hyvinvointialueiden perustaminen ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistus).

15 §. *Tilastokeskuksen oikeus kerätä henkilötietoja tiedonantovelvollisuuden nojalla.* Tilastolain 15 §:ssä säädetään valtion viranomaisten velvollisuudesta antaa salassapitosäännösten estämättä tilastokeskukselle tilastojen laatimisen kannalta välttämättömiä henkilötietoja. Pykälän 1 ja 6 momenttia ehdotetaan täsmennettäväksi EU:n tilastoasetuksen 17 a artiklaan liittyvää käytäntösääntöjen periaatetta 2 vastaavalla tavalla, jotta tilastokeskuksen tiedonsaantioikeus ulottuu varhaiskasvatusta koskeviin välttämättömiin henkilötietoihin. Varhaiskasvatuksen tiedot ovat tarpeen muun muassa koulutustilastojen laatimisessa. Varhaiskasvatuslain (540/2018) 13 luvussa säädetään Varhaiskasvatuksen tietovarannosta, jäljempänä *Varda*. Varhaiskasvatuslain 73 §:n mukaan OPH päättää tietojen luovuttamisesta Vardasta. Epäselvää on tilastolain näkökulmasta kuitenkin ollut, voidaanko varhaiskasvatuksen katsoa sisältyvän koulutuksen käsitteeseen. Siinä tapauksessa, että varhaiskasvatuksen henkilö pohjaisten tietojen luovutukselle on perusteena vain tilastolain 15 §, on OPH:n ja tilastokeskuksen välisissä keskusteluissa pidetty tarpeellisena lisätä tilastolakiin myös maininta varhaiskasvatuksesta.

Tilastokeskus teki 11.12.2020 OPH:lle tietopyynnön Varda-aineiston luovutuksesta tilastokeskuksen käyttöön. OPH:n 19.2.2021 antaman tietojenluovutuspäätöksen mukaan pyydyt tiedot voidaan luovuttaa tilastokeskuksen käyttöön. Päätöksen mukaan tilastokeskuksella on lakisäänteeseen tehtävänsä perustuen oikeus saada pyytämänsä varhaiskasvatukseen liittyvät henkilötiedot (lapset, huoltajat, työntekijät) sekä varhaiskasvatuksen toimijoiden ja toimipaikkatiedot

(ja myös näihin sisältyvät henkilötiedot). Näistä syistä tilastokeskuksen tiedonsaantioikeus koskee OPH:n ohella myös muita varhaiskasvatustoimijoita, kuten kuntien, kuntayhtymien, hyvinvointialueiden ja hyvinvointiyhtymien viranomaisia sekä yksityisiä palveluntuottajia, jotka voivat olla yrityksiä, yhteisöjä, säätiöitä tai yksityisiä elinkeinonharjoittajia. Tilastokeskuksen suora henkilöperustainen tiedonkeruu koskee myös tietoja, jotka eivät sisälly Vardaan tallennettavaan tietosisältöön, vaan jotka ovat saatavilla suoraan varhaiskasvatustoimijoilta. Tilastokeskus voi siten esimerkiksi pyytää OPH:ta toimittamaan kaikki opiskelijavalintarekisterin tiedot (myös arvosanatiedot, joita ei käytetä tilastoinnissa) ja muodostaa arvosanoista valmisaineiston. Tämän aineiston rekisterinpitäjänä säilyy kuitenkin OPH, joka antaa käyttöluvat siihen. OPH:n ja tilastokeskuksen välillä voidaan toisaalta sopia siitä, että OPH muodostaa aineiston ja että tilastokeskus toimii OPH:n lukuun henkilötietojen käsittelijänä sille valmisaineistolle, jonka OPH toimittaa tilastokeskukselle etäkäyttöjärjestelmässä ylläpidettäväksi.

Pykälän *1 momentin* ilmaisu valtion viranomaisista jätetään ennalleen, vaikkei sitä ole määritelty. Mahdollinen käsitteenmäärittely kuuluu kuitenkin yleishallinto-oikeuden alaan ja siten OM:n valmisteluvastuulle. Käytännössä käsitettä on tilastolaissa tulkittu siten, että se tarkoittaa valtion hallintoviranomaisia eikä lainkäyttöviranomaisia.

Pykälän *6 momentin* ilmaisu arkaluonteisista henkilötiedoista jätetään myös ennalleen. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on ottanut kantaa arkaluonteisten henkilötietojen käsitteeseen (PeVL 15/2018 vp). Vaikka tietosuoja-asetuksen soveltamisen johdosta kansallisessa lainsäädännössä tulee sääntelyn selvyuden ja tietosuoja-asetuksen 9 artiklassa säädetyn erityisten henkilötietoryhmien käsitteen vuoksi välttää arkaluonteisten tietojen käsitteen käyttämistä, on valiokunta pitänyt edelleen perusteltuna kuvata valtiosääntöisesti tiettyjä henkilötietoryhmiä nimenomaan arkaluonteisiksi, minkä ohella on syytä painottaa erityisten henkilötietoryhmien erityistä arkaluonteisuutta (johdanto-osan 51. kappale).

Lisäksi pykälän *1 momenttiin* lisätään maininnat maksuja ja velkoja koskevista tiedoista. Ehdotukset liittyvät varhaiskasvatuksen henkilöperustisten maksutietojen saamisen varmistamiseen ja [lakiin positiivisesta luottotietorekisteristä]. Pykälän *1 momenttiin* lisätään myös maininta yhteystiedoista (puhelinnumero, sähköpostiosoite) ja viranomaisten hallussa olevien yhteystietojen toimittamisesta tilastokeskukselle. Henkilöiden yhteystietoja käytetään suorassa henkilötiedonkeruussa, jossa henkilöiden tavoitettavuus on heikentynyt vuosi vuodelta muun muassa puutteellisten yhteystietojen vuoksi. Tietojen käyttötarvetta tukee se, että Suomi on jäsenvaltiona velvollinen toimittamaan komissiolle tietosuoja-asetuksessa määritellyt tiedot. Tilastokeskus käyttää julkisia yhteystietopalveluja ja muun muassa väestötietojärjestelmän sähköpostitietoja tavoitellessaan tiedonantajia vastaamistapahtumiin. Puhelinnumeroiden salaaminen on yleistynyt uusien liittymien tai liittymäsiirtojen yhteydessä, minkä lisäksi *prepaid*-liittymien yleistynyt käyttö on johtanut siihen, ettei kyseisiä numeroita saa numeropalveluista enää kattavasti. Myöskään sähköpostiosoitteille ei ole muuta lähdettä. Tiedonantajien tavoittamattomuuden seurauksena tiedonkeruun vastausaste laskee ja aineisto vinoutuu, tiedonkeruun kustannukset kasvavat ja tilastoinnin laatu laskee. Vaikka verkkokeruun osuus on kasvanut, puhelinhaastattelulla ja vastaajien ohjaamisella verkkoon on merkittävä vaikutus saatujen vastausten määrään. Tiedonkeruu on keskeinen tilastoinnin vaihe ja suorassa tiedonkeruussa (haastattelut, verkkokeruu) yhteystiedot sekä niiden laatu ja kattavuus ovat ensiarvoisen tärkeitä kustannustehokkaan toiminnan kannalta. Tiedonkeruu on keskeinen osa tilastointitarkoituksen toteuttamista. Tilastointitarkoitus määritellään tietosuoja-asetuksessa (johdanto-osan 162. kappale) laajasti: "Tilastollisilla tarkoituksilla tarkoitetaan mitä tahansa henkilötietojen keräämis- ja käsittelytoimenpidettä, joka on tarpeen tilastotutkimuksia varten tai tilastollisten tulosten tuottamiseksi." Ehdotus pyrkii parantamaan edellytyksiä henkilöiden tavoittamiseksi. Nykyisin käytössä olevien Digi- ja väestötietoviraston aineistojen lisäksi esimerkiksi Verohallinnon aineistot

ovat tarpeellisia. Digi- ja väestötietoviraston tietosuojasta on säädetty laissa eräistä henkilötietorekistereistä (2019/1156).

18 §. *Yrityksiä ja yhteisöjä koskevien tietojen julkisuus.* Pykälän 5 momenttia ehdotetaan lakiteknisesti täsmennettäväksi, sillä momentissa mainittu henkilötietolaki on kumottu tietosuojalailla. Tämän johdosta säädösviittaus momentin toisessa virkkeessä muutetaan koskemaan tietosuojasetusta ja säädösviittaus momentin kolmannessa virkkeessä henkilötietojen käsittelyä koskevia säännöksiä, joita on tietosuojasetuksen lisäksi useassa kansallisessa säädöksessä, kuten julkisuuslaissa, tietosuojalaissa ja tiedonhallintalaissa. Säännöksessä mainittu kielto-oikeus vastaa tietosuojasetuksessa tarkoitettua vastustamisoikeutta.

8 Lakia alemman asteinen sääntely

Esitykseen ei välittömästi liity lakia alemman asteista sääntelyä. Esityksen johdosta on kuitenkin arvioitava tarvetta kehittää kahden vuoden välein päivitettävää VM:n asetusta tilastokeskuksen suoritteiden maksullisuudesta vuosina 2020 ja 2021 (1271/2019, jäljempänä *VM:n TK-asetus*). Lisäksi on tarpeen selvittää tilastoneuvostoa koskevan sääntelyn ajantasaistamista vanhassa asetuksessa tilastokeskuksesta (1110/1991 ja 105/1992, joista jälkimmäinen vaikuttaa tulleen kumotuksi mutta edellinen ei) ja tarvetta arvioida tarvetta nostaa sääntely perustuslaista johtuvista syistä lain tasolle.

9 Voimaantulo

Lait ehdotetaan tulemaan voimaan x.x.202x.

10 Toimeenpano ja seuranta

Ehdotettujen lainmuutosten vaikutuksia seurataan VM:ssä. Kansalliseen tilastolainsäädäntöön kohdistuu edelleen paitsi ajantasaistamistarpeita myös keskustelua tilastokeskuksen tiedonsaantioikeuksien laajentamisesta esimerkiksi varallisuustilastoinnin ja alueellisen tilastoinnin kehittämiseksi sekä tiedonantamisvelvollisuuden täsmentämisestä erityisesti tutkija- ja aineistopalvelun vahvistamiseksi. Kansallisen tilastolainsäädännön muiden uudistustarpeiden, kuten valmistella ja voimassa olevan EU-sääntelyn ja tietosuojan uudistuneen sääntelyn ja soveltamiskäytännön, arviointia jatketaan kuluvan hallituskauden aikana, missä yhteydessä myös nyt ehdotettujen lainmuutosten toimivuutta ja vaikutuksia seurataan.

Eduskunnan hallintovaliokunta on todennut, käsitellessään hallituksen esitystä 77/2019 vp eduskunnalle laiksi tilastolain muuttamisesta, että ”EU:n yleisen tietosuojalainsäädännön voimaantulon vaikutuksia tilastolakiin on syytä vielä erikseen tarkemmin arvioida ja tarvittaessa ryhtyä lainvalmistelutoimiin tilastolain uudistamiseksi” (HaVM 14/2019 vp, s. 3-4). Valiokunnan toteamus on otettu esityksessä huomioon.

Eduskunnan hallintovaliokunta on lisäksi antanut useita lausuntoja tietosuojasetuksesta (HaVL 11/2012 vp, HaVL 6/2013 vp, HaVL 30/2014 vp, HaVL 22/2014 vp, HaVL 36/2014 vp, HaVL 2 /2015 vp, HaVL 10/2015 vp ja HaVL 25/2015 vp). Myös eduskunnan perustuslakivaliokunta on antanut lausunnon tietosuojasetuksesta (PeVL 12/2012 vp), johon esitystä on peilattu.

Jatkovalmistelussa on tarkoitus arvioida kansallisen tilastolainsäädännön sääntelyrakennetta, kuten (i) tarvetta uudistaa TK-laki ottamalla paremmin huomioon moderni sääntely keskusvirastoista sekä tavoitteet tilastokeskuksen strategiseksi kehittämiseksi, etenkin osana tiedon arvoketjun kehittämistä ja selkeyttämistä, (ii) tarvetta tarkastella VN:n ja VM:n TK-asetusten

lainsäädäntöä täydentävää asemaa ja päivittämistarvetta, erityisesti tutkija- ja aineistopalvelun kehittämisen kannalta, (iii) mahdollista tarvetta säännellä tilastokeskuksen tehtävistä sekä määrittämisen asetusten ja tilastokeskuksen työjärjestyksen sisällöstä tarkemmin lain tasolla, (iv) seurata ja arvioida vireillä olevien yleishallinto-oikeuteen liittyvien OM:n ja VM:n hankkeiden ([positiivinen luottotietorekisteri], julkisuuslaki, automaattinen päätöksenteko, valmiuslaki (1552/2011)) vaikutusta kansalliseen tilastolainsäädäntöön, ensi vaiheessa TK-lakiin, sekä EU:n datahallintosäädöksen, 21.4.2021 annetun tekoälyn harmonisoitua sääntelyä koskevan asetusehdotuksen (U 28/2021 vp) ja tulevan, alkuvuonna 2022 annettavan komission *Data Act* -säädösehdotuksen vaikutusta kansalliseen tilastolainsäädäntöön. Lisäksi on edelleen tarvetta arvioida (v) tilastotiedon suhdetta sisäpiirintiedon ja markkinoiden väärinkäytön rikosoikeudelliseen sääntelyyn sekä (vi) tarvetta tilastotoimen tiedonkeruuvaltuuksien päivittämiseen käytännösääntöjen periaatetta 2 vastaavalla tavalla, etenkin valtioneuvoston politiikkatavoitteiden ja tietoaineistotarpeiden tukemiseksi. Samoin voi olla tarvetta arvioida, onko tarpeen säätää laissa (vii) muista tilastokeskuksen viranomaistoimintaa tukevista nykyisistä ja osaksi sen rooliin valtion tilastotoimen yleisviranomaisena kuuluvista tehtävistä (esimerkiksi mikrosimulointi, energia- ja ympäristötilastointi, kasvihuonekaasuinventaario, Eurostatille toimitettava julkisyhteisöjen alijäämä ja velkaraportointi EDP, väestöennuste ja toimiminen kuolinsyysasiakirjojen arkistoviranomaisena).

Tilastokeskuksen työjärjestys antaa pääjohtajalle keskusvirastoille tyypilliseen tapaan laajat toimivaltuudet, mikä muun muassa on mahdollistanut päätöksen Tilannehuoneen hyväksi toteutusta erillispalvelusta saada ajantasaisista tilastoaineistoa muista tiedontarvitsijoista poikkeavin ehdoin. Myös tilastokeskuksen tehtävien kehittäminen palvelu- ja tieto-organisaation suuntaan sekä avoimen datan periaatteen noudattaminen ja tiedon pitäminen tietoturvalisäisessä käsittely-ympäristössä, mahdollisimman tasapuolisesti tiedontarvitsijoiden saatavilla, ajantasaisena aineistona ja ilman aiheetonta viivytystä puoltavat sitä, että etenkin TK-lakia on modernisoitava.

STM on 13.9.2021 julkaistussa kolumnissa kertonut käynnistäneensä selvityksen toisiolain vaikutuksista (<https://stm.fi/-/toisiolakia-kehitetaan-yhteistyossa->). Tavoitteena on selvittää, miten hyvin toisiolaille asetetut tavoitteet ovat toteutuneet sekä tunnistaa toisiolain erilaiset vaikutukset. Saadun tiedon mukaan STM:n selvitys ei tule johtamaan lainsäädäntötoimiin kuluvalle vaalikaudella. Lisäksi OKM on 17.11.2021 julkaissut selvityksen ”tutkimusta koskevien sosiaali- ja terveydenhuollon säädösten vaikutuksesta tutkimuksen vapauteen ja tutkimus-, kehittämis- ja innovaatioimintaan” (OKM:n julkaisu 2021:42). OKM:n selvityksessä esitettyjen 19 ratkaisuehdotuksen yhteyttä tilastokeskuksen toimintaan on tarkoituksenmukaista käsitellä osana laadittavaa, tilastolainsäädännön uudistamistarpeita koskevaa arviomuistiota.

Esityksen kiireellisyyden ja valittujen rajausten vuoksi toisiolaista on käytetty vain 14 §:ää mallina TK-lakiin ehdotetulle uudelle 2 b §:lle, mutta ei toisiolakia laajemmin, useastakin syystä: (i) se on huomattavasti tilastolainsäädäntöä yksityiskohtaisempi, (ii) eduskunnan perustuslakivaliokunta ja sosiaali- ja terveysvaliokunta ovat edellyttäneet toisiolain viipymätöntä korjaamista ja (iii) STM on ilmoittanut arvioivansa sen toimivuutta. Saadun tiedon mukaan STM:ssä on toistaiseksi tehty julkaisematon esiselvitys toisiolain vaikutuksista ja toimeenpanosta, minkä lisäksi lainsäädäntökysymysten arviointia varten on perustettu työryhmä selvittämään kansainvälisiä tietoluovutuksia.

OKM:n selvityksessä korostetaan tarvetta pikaisesti ratkaista pseudonymisoidun tiedon henkilö- ja yritystietoluonnetta koskeva ongelma tilanteessa, jossa tiedon luovutuksensaajalla ei ole tosiasiallisia tai laillisia keinoja tunnistaa rekisteröityä lisätietoja käyttämällä tai muutoin yksilöimällä rekisteröityä tietoja. OKM:ssä on lisäksi valmisteilla hallituksen esitys laiksi CSC – Tieteen tietotekniikan keskus Oy -nimisestä osakeyhtiöstä ja sen tehtävistä. Yhtiö hallinnoi, ylläpitää ja kehittää julkista tutkimusinfrastruktuuria sekä tarjoaa omistajilleen tutkimuksen, koulutuksen,

kulttuurin ja julkishallinnon asiantuntijapalveluja. Esityksen mukaan yhtiö voi markkinahintaisesti myydä julkisen tutkimusinfrastruktuurin ylimääräistä kapasiteettiaan myös muille kuin omistajilleen.

Näistä syistä esitys on rajoitettu koskemaan tutkija- ja aineistopalvelun vakiinnuttamista lain tasolla ja eräitä tilastokeskuksen uusia tiedonsaantioikeuksia. Toisaalta esitystä on peilattu suhteessa toisiolakiin ja otettu siten huomioon eduskunnan perustuslakivaliokunnan ehdotus siitä, että ”sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuksen on syytä tarkastella huolellisesti toisiolain uudistamistarpeita erityisesti tieteellisen tutkimuksen näkökulmasta” (PeVL 25/2021 vp).

Jatkovalmistelussa on tarkoitus kiireellisesti laatia arviomuistio muista esitystä valmisteltaessa esille nousseista tilastolainsäädännön kehittämistarpeista. Alustavasti VM:n tietoon tulleita tällaisia kehittämisenäkökohtia on niin runsaasti, että esityksen valmistelussa noudatettua VM:n ja tilastokeskuksen intensiivistä kahdenvälistä valmistelutapaa lienee tarkoituksenmukaista laajentaa muihinkin sidosryhmiin.

11 Suhde muihin esityksiin

11.1 Esityksen riippuvuus muista esityksistä

Esitys liittyy hallituksen esitykseen xx/2022 vp eduskunnalle [laiksi positiivisesta luottotietorekisteristä] ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi. Positiiviseen luottotietorekisteriin talletetaan tietoja luonnollisen henkilön luotoista ja tuloista. Rekisterinpitäjänä toimii Verohallinnon Tulorekisteriyksikkö. Rekisterin avulla luotonantaja voi nykyistä helpommin ja luotettavammin arvioida lainanhakijan kykyä maksaa luotto takaisin. Rekisterin käyttötarkoituksia ovat tietojen käyttö luotonannossa sekä rahoitusvakauden ja rahoitusmarkkinoiden seurannassa ja valvonnassa. Laissa positiivisesta luottotietorekisteristä säädetään rekisterinpitäjästä, rekisteriin tallettavista tiedoista, velvollisuudesta ilmoittaa tiedot rekisteriin, tietojen luovutuksesta rekisteristä sekä lain sisältämien velvollisuuksien valvonnasta. Tietojen ilmoitusvelvollisuuden valvontaviranomaisina toimivat Finanssivalvonta ja Etelä-Suomen aluehallintovirasto. Rekisterin käyttöä valvovat ne viranomaiset, joiden tehtäviin kuuluu jo nykyisin lain soveltamisalaa kuuluvien luotonantajien valvonta. [Laki positiivisesta luottotietorekisteristä] on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.8.2022. Lakia sovelletaan kuitenkin porrastetusti ja kokonaisuudessaan vasta 1.4.2024 lähtien, jolloin rekisteri otetaan käyttöön.

11.2 Suhde talousarvioesitykseen

Esitys vahvistaa tutkija- ja aineistopalvelun lakisäätteistä asemaa ja parantaa tutkijayhteisön tiedonsaantioikeuksien lisäksi valtioneuvoston ja sen ministeriöiden edellytyksiä talousarvioesityksen laadintaan, kun valmistelua varten tarvittavat aineistot saadaan tilastokeskuksesta nopeammin, tehokkaammin ja karkeistamattomina, mikä samalla parantaa edellytyksiä eduskunnan tiedonsaantiin. Esityksen taloudellisia vaikutuksia arvioitaessa on otettava huomioon tutkija- ja aineistopalvelun hinnoittelu, organisointi ja resursointi, tilastokeskuksen palvelutason, toimintatapojen ja voimavarojen kehittyminen sekä valtioneuvoston ja sen ministeriöiden kiireelliseksi ilmoittamien käyttölupahakemusten etusija valtioneuvoston alaisen hallinnon viranomaisten käyttölupahakemuksiin nähden. Taloudelliset vaikutukset johtuvat siten muutoksista tilastokeskuksen toiminnassa eivätkä suoraan esityksestä. Esityksen keskeiset vaikutukset ovat tilastokeskuksen kannustaminen tutkija- ja viranomaisyhteisön tiedontarvitsijoiden etuja edistävään investointeihin ja ratkaisuihin, tilastokeskuksen tiedonsaantioikeuksien laajentuminen muilta viranomaisilta saataviin tietoihin (esimerkiksi tiedot, joita ei tarvita tilastointitarkoitukseen, oikeus ottaa vastaan rekisteriaineistoja tutkija- ja aineistopalvelun hoitamiseksi sekä ai-

neistojen keräämisen ja tutkimuskäyttöön luovuttamisen tehostaminen muutoin) sekä valtioneuvoston ja sen ministeriöiden kiireelliseksi ilmoittamien käyttöluvahakemusten asettaminen etusijalle valtioneuvoston alaisen hallinnon viranomaisten käyttöluvahakemuksiin nähden. Esitys parantaa siten valtioneuvoston ja sen ministeriöiden palvelutasoa hallituksen kiireellisten tietopyyntöjen toteuttamiseksi.

Tilastokeskus on ilmoittanut osoittaneensa Tilannehuoneen voimavaroiksi palvelun perustamisvaiheeseen kaksi henkilötyövuotta. Tutkija- ja aineistopalvelun säätäminen tilastokeskuksen lakisääteiseksi tehtäväksi saattaa toteutustavasta ja valtioneuvostolle ja sen ministeriöille kiireelliseksi ilmoitettujen käyttöluvahakemusten ehdotetun etusijan valtioneuvoston alaisen hallinnon viranomaisten käyttöluvahakemuksiin nähden edellyttämästä lisätyöstä riippuen aiheuttaa erilaisia seurauksia esimerkiksi resurssitarpeiden näkökulmasta sekä siten kustannuspaineita ja tarvetta osoittaa lisävoimavaroja tutkija- ja viranomaisyhteisölle suunnatun tilastoaineiston vastaanottamiseen, tuottamiseen ja jakeluun. Kysymys on sekä esitykseen että tilastokeskuksen voimavaroihin liittyvistä seikoista, jotka käsitellään VM:n ja tilastokeskuksen välisissä tulosohjausneuvotteluissa. Tilastokeskukselle voidaan osoittaa talousarviovalmistelussa lisämääräraha (budjettirahoitus) taikka ratkaista kustannuspaine kokonaan tai osittain tutkija- ja aineistopalvelun maksullisuutta lisäämällä (yhteisrahoitus). On arvioitava, tuleeko tutkija- ja aineistopalvelussa siirtyä kustannukset kattavaan hinnoitteluun tai valtion maksuperustelain (150/1992) 7 §:n 1 momentissa tarkoitetun hintatuen käyttöön. Tutkijapalvelun tuloista suurin osa (noin 70 %) syntyy nykyisin läpilaskutuksena etäkäyttöjärjestelmän ylläpitämiseen liittyvistä maksuista.

Toisilain vaikutuksia tutkimukseen ja data-analytiikan sovelluksiin kartoittanut selvitys nosti esille sen, ettei tutkimusrahoitusten rakenne ole kaikilta osin seurannut tiedon hankintaan liittyvän kustannusrakenteen muutosta. Tietosuoja-asetuksen ja toisilain edellyttämän tietoturvallisen infrastruktuurin ja tiedon hankinnan kustannuksia ei oteta huomioon tutkimusrahoituksessa, mikä on osoittautunut ongelmaksi erityisesti pienille akateemisille toimijoille. Samat ongelmat koskevat tilastokeskuksen tutkija- ja aineistopalvelun käyttäjiä.

Tutkijapalvelun nykyiset kokonaiskustannukset on arvioitu noin 5,5 miljoonaksi euroksi ja kustannusvastaavuus 25-30 prosentiksi. Kokonaiskustannusten hintatuki asiakkailta perittyjen maksujen korotusten jälkeenkin on laskelmien mukaan 3,8-4,4 miljoona euroa vuoden 2022 tasossa. Kustannuksia ei voida viedä täysimääräisesti asiakashinnoitteluun, koska tutkimusrahoituksessa ei useinkaan oteta huomioon tietoturvallisen käyttöympäristön ja aineistohankinnan kustannuksia.

Esitys ei VM:n arvion mukaan sellaisenaan vaikuta menoja kasvattavasti, sillä ehdotukset ovat lähinnä (i) mahdollistavia (tutkija- ja aineistopalvelun palvelutason kohentaminen ja mahdollisuus antaa tilastokeskuksesta tutkija- ja viranomaisyhteisön käyttöön eräitä aineistoja nykyistä aikaisemmin), joskin tutkija- ja aineistopalvelulle aiheutuu kustannuksia aineistojen valmistamisesta tutkijoille valmisaineistoiksi, (ii) teknisluontoisia (rekisterinpito) tai (iii) nykyistä käytäntöä vahvistavia (etäkäyttö). Nykyisen varsin tiukan menokehityksen oloissa on siten nähtävissä kaksi selkeästi toisistaan erottuvaa vaihtoehtoa: joko (i) Tilannehuoneelle ohjatut voimavarat osoitetaan valtioneuvoston ja sen ministeriöiden hyväksi ehdotetun kiireelliseksi ilmoitettujen käyttöluvahakemusten etusijan perusteella valtioneuvoston alaisen hallinnon viranomaisten käyttöluvahakemuksiin nähden, jolloin olemassa olevan erillispalvelun kohde muuttuu Tilannehuoneesta valtioneuvostoksi ja sen ministeriöiksi, minkä seurauksena Tilannehuoneen palvelutaso palaa samalle tasolle muiden tutkija- ja viranomaisyhteisön tiedontarvitsijoiden kanssa tai (ii) tutkija- ja aineistopalvelun toiminnan luonne ja volyyymi muuttuu, jolloin kaikkien tiedontarvitsijoiden asema tutkija- ja viranomaisyhteisössä kohoaa samalle tasolle Tilannehuoneen nykyisen palvelutason kanssa, mikä edellyttää tilastokeskuksen tutkija- ja aineistopalveluun kohdentamien voimavarojen lisäämistä. Jälkimmäisessä vaihtoehdossa (i) valtioneuvoston ja

sen ministeriöiden kiireelliseksi ilmoittamien käyttölujarahakemusten asettaminen etusijalle valtioneuvoston alaisen hallinnon viranomaisten käyttölujarahakemuksiin nähden ei mahdollisesti korostu yhtä voimakkaasti eikä muiden viranomaisten, kuten KKV:n ja VATT:n, ole tarpeen rakentaa omia tietojärjestelmiä tiedon hyödyntämistä varten, ja (ii) Tilannehuoneen tietovarannot (osana voimavaroja) säilyvät tilastokeskuksen hallinnassa, eikä vaihtoehdosta ilmeisesti myöskään aiheudu kysymyksiä EU:n tilastoasetuksen tilastoviranomaisten riippumattomuutta koskevan vaatimuksen näkökulmasta.

Tutkija- ja aineistopalvelu on tilastokeskuksen maksullista toimintaa, joka hinnoitellaan liike-taloudellisin perustein tuntihinnan mukaan siten, että toiminnan tulot kattavat vähintään toiminnasta aiheutuvat menot. Tilastokeskuksen maksullista toimintaa ohjaavat kahden vuoden välein päivitettävä VM:n TK-asetus, valtion maksuperustelaki ja valtion maksuperusteasetus (211/1992). VM:n TK-asetus (2 §) edellyttää, että toimeksiantopalvelut, tutkimukset, tutkimus- ja muiden aineistojen muokkaaminen sekä niihin liittyvät kulut ja palvelut ovat suoritteita, jotka tilastokeskus hinnoittelee liike-taloudellisin perustein. Tutkija- ja aineisto palvelu on hinnoiteltava liike-taloudellisin tai kustannusperustein (7 §), koska palvelu ei ole julkisoikeudellinen suorite vaan monopolisuorite. Kustannusperusteisessa hinnoittelussa palvelun asiakkailta saadut tulot kattavat palvelun tuottamisen kustannukset. Hinnoittelu liike-taloudellisin perustein tarkoittaa, että asiakkailta saadut tulot kattavat kustannukset ja voiton (katteen). Koska tilastokeskuksen määrärahamomentti on nettobudjetoitu, maksullisesta toiminnasta asiakkailta saadut tulot jäävät tilastokeskuksen käyttöön. Tutkija- ja aineistopalvelun on oltava maksullista, jos suoritteen maksuttomuudelle ei ole perusteita (4 §). Palvelun tuottamisen kustannus tarkoittaa suoritteen tuottamisesta valtiolle aiheutuvien kokonaiskustannusten määrää. Nykyisessä tutkijapalvelussa tämä tarkoittaa niitä kustannuksia, joita ei synny, jos tutkijapalvelua ei ole (tutkijapalvelun budjetti), ja tutkijapalvelun henkilöstökulujen suuruista osuutta tilastokeskuksen yhteisistä kustannuksista (esimerkiksi hallinnointikustannuksista).

Tutkijapalvelun käytöstä viime vuosina kasvaneista tuloista huolimatta tilastokeskuksen on ollut subventoitava tutkijapalvelun kuluja ylläpitääkseen riittäviä henkilövoimavaroja ja pidettävä hinnat tutkijoille matalampina kuin heidän aiheuttamansa kustannukset. Tutkija- ja aineistopalvelun palvelukyvyyn saattaminen hyväksyttävälle tasolle voi kuitenkin edellyttää lisämäärärahaa valtion talousarviosta rahoitettaviin tilastokeskuksen toimintamenoihin. Tutkijapalvelu tuotetaan nykyisin vain osittain (25-30 %) asiakasrahoitteisesti, joten tilastokeskuksen sisäisesti subventoima osuus (yli kaksi kolmannesta) on edelleen merkittävä.

Toisaalta valmisaineistoissa merkittävä määrä tehtävästä käsittelystä aiheuttaa tilastokeskukselle kustannuksia, jotka syntyvät esimerkiksi aineiston käytettävyyden parantamisesta osalle aineiston käyttäjistä (tutkinnot) tai aineiston karkeistamisesta tavalla, joka ei ole välttämätöntä. Tilastokeskus luovuttaa pseudonymisoituja aineistoja nykyisin vain tutkijapalvelun tai Findatan etäkäyttöympäristöihin. Ylimääräinen palvelu tulee lähtökohtaisesti laskuttaa asiakkailta. Jos asiakas haluaa aineiston alkuperäismuodossa (tutkintorekisteri relaatio-muotoisena tai tulotiedot karkeistamattomina), laskutustarvetta ei ole. Jos palvelutasoa kasvatetaan, tällaisia toimeksiantoja toteutetaan nykyistä enemmän. Tästä seuraa tilastokeskukselle tulovirta, jolla se voi vastaavasti kattaa palvelutason parantamisesta syntyviä menoja. Kustannusten vieminen täysimääräisesti tutkijoiden maksettavaksi ei välttämättä onnistu, koska tutkimusrahoitus ei tällä hetkellä ota huomioon datan hankkimiskustannuksia eikä tietosuoja-asetuksen ja sote-tietojen käyttöä koskevan toisio lain edellyttämän tietoturvallisen käyttöympäristön infrastruktuurikustannuksia. Tämä on ongelma erityisesti pienille akateemisille toimijoille (edellä mainittu VTT-R-00118-21).

Tilastokeskuksessa on arvioitu kustannuksia syntyvän myös siitä, että 'käsitlemättömästä' aineistosta tehdään valmisaineisto, joka on työläämpää viedä tutkija- ja aineistopalveluun kuin

valmisaineistojen tekeminen tilastoaineistoista. Tilastokeskuksesta on ilmoitettu, että siltä puuttuvat 'käsittelemättömien' aineistojen tarkemmat metatiedot (muut kuin tekniset tiedot), joten samasta aineistosta syntyy kaksi versiota: (i) 'käsittelemätön' valmisaineisto ja (ii) 'lopullinen' laatukorjattu ja kuvattu valmisaineisto. Lisäksi kustannuksia aiheutuu CSC:n ja mahdollisesti Valtion tieto- ja viestintätekniikkakeskus Valtorin laskuttamasta tallennuskapasiteetin käytöstä. Tutkija- ja aineistopalvelussa säilytetään näitä uusia isoja 'käsittelemättömiä' valmisaineistoja, koska tilastokeskuksessa ei ole muuten tarvetta näitä säilyttää. Tilastokeskuksen voimassa oleva päätös on, että käsittelemätön aineisto poistetaan vuoden sisällä. Jatkossa näitä aineistoja tulee säilyttää pidempään, jolloin säilytyspäätöstä on pyydyttävä Kansallisarkistolta. Arkistolain 8 §:n mukaan arkistonmuodostaja päättää säilytysajat ja arkistolaitos päättää pysyvästä säilytyksestä. Esitystä valmisteltaessa on kuitenkin arvioitu, että viranomaiset, jotka toimittavat tietoja tilastokeskukselle, voivat sopimusperusteisesti toimittaa teknisen kuvauksen ohella selitteen siitä, mitä kyseinen tieto tarkoittaa. Viranomaisilla on tyypillisesti tämä metatieto hallussaan, koska metatiedot ovat käytännössä välttämättömiä aineiston käsittelyyn sekä tilastointi että tutkimustarkoitukseen.

12 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

Tietosuojasetus

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on todennut, että tietosuojasetus on EU:n säädös, joka on kaikilta osiltaan velvoittava ja jota sovelletaan sellaisenaan kaikissa jäsenvaltioissa. EU:n tuomioistuimen, jäljempänä *EUT*, vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan EU:n lainsäädäntö on ensisijaista suhteessa kansallisiin säännöksiin oikeuskäytännössä määriteltyjen edellytysten mukaisesti (PeVL 1/2018 vp). Valiokunta on myös todennut, ettei sen valtiosääntöisiin tehtäviin kuulu kansallisen täytäntöönpanosäätelyn arviointi EU:n aineellisen lainsäädännön kannalta (PeVL 31/2017 vp, s. 4). Valiokunta on kuitenkin esittänyt huomioita EU:n lainsäädännön ja kansallisen lainsäädännön suhteesta. Valiokunta on tulkintakäytännössään pitänyt tärkeänä, että siltä osin kuin EU:n lainsäädäntö edellyttää kansallista sääntelyä tai mahdollistaa sen, tätä kansallista liikkumavaraa käytettäessä otetaan huomioon perus- ja ihmisoikeuksista seuraavat vaatimukset (PeVL 25/2005 vp). Valiokunta on tämän johdosta painottanut, että hallituksen esityksessä on erityisesti perusoikeuksien kannalta merkityksellisen sääntelyn näkökulmasta syytä tehdä selkoa kansallisen liikkumavaran alasta (PeVL 26/2017 vp, s. 42, PeVL 2/2017 vp, s. 2, PeVL 44/2016 vp, s. 4). Valiokunta korostaa edelleen, että siltä osin kuin EU:n lainsäädäntö edellyttää kansallista sääntelyä tai mahdollistaa sen, tätä kansallista liikkumavaraa käytettäessä otetaan huomioon perus- ja ihmisoikeuksista seuraavat vaatimukset (PeVL 1/2018 vp, PeVL 25/2005 vp). Valiokunta 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).

Eduskunnan perustuslakivaliokunnan mukaan henkilötietojen suojan valtiosääntöisessä arvioissa painopiste on henkilötietojen suojan ja käsittelyä määrittävien säännösten sisällöllisessä arvioinnissa. Kansallisen liikkumavaran käyttöön kohdistuvassa valtiosääntöisessä arvioinnissa ovat merkityksellisiä esimerkiksi sekä (i) yksityiselämän ja henkilötietojen suojan turvaamiseksi asetetut sisällölliset vaatimukset että (ii) muiden informaatioon liittyvien perusoikeuksien suojan suhde yksityiselämän ja henkilötietojen suojaan. Valtiosääntöisiä kysymyksiä liittyy myös esimerkiksi kansallista sääntelyä edellyttäviin oikeusturvan ja hyvän hallinnon takeisiin (PeVL 14/2018 vp, s. 7). Valiokunta on edelleen painottanut, ettei yksityiselämän ja henkilötietojen suojalla ole etusijaa muihin perusoikeuksiin nähden (PeVL 14/2018 vp, s. 8). Arvioinnissa on kysymys kahden tai useamman perusoikeussäännöksen yhteensovittamisesta ja punninnasta

(PeVL 54/2014 vp, s. 2, PeVL 10/2014 vp, s. 4). Valiokunta on korostanut erityisesti asiakirja-julkisuuden ja henkilötietojen suojan välistä tasapainoa (PeVL 22/2008 vp, s. 4).

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on tietosuoja-asetusta täydentävää lainsäädäntöä koskevassa lausunnossaan pitänyt perusteltuna tarkistaa aikaisempaa kantaansa henkilötietojen suojan kannalta tärkeistä sääntelykohteista. Valiokunnan mielestä tietosuoja-asetuksen yksityiskohtainen sääntely, jota tulkitaan ja sovelletaan EU:n perusoikeuskirjassa turvattujen oikeuksien mukaisesti, muodostaa yleensä riittävän säännöspohjan myös perustuslain 10 §:ssä turvattun yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta. Valiokunnan käsityksen mukaan tietosuoja-asetuksen sääntely vastaa asianmukaisesti tulkittuna ja sovellettuna myös ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen (Euroopan ihmisoikeussopimus, jäljempänä *EIS*), mukaan määräytyvää henkilötietojen suojan tasoa. Näin ollen erityislainsäädäntöön ei ole tietosuoja-asetuksen soveltamisalalla enää valtiosääntöisistä syistä välttämätöntä sisällyttää kattavaa ja yksityiskohtaista sääntelyä henkilötietojen käsittelystä. Valiokunnan mielestä henkilötietojen suoja tulee jatkossa turvata ensisijaisesti yleisen tietosuoja-asetuksen ja säädettävän kansallisen yleislainsäädännön nojalla (PeVL 14/2018 vp, s. 4). Valiokunta katsoo myös, että sääntelyn selkeyden vuoksi kansallisen erityislainsäädännön säätämiseen tulee jatkossa suhtautua pidättyvästi ja rajata sellainen säätäminen vain välttämättömään tietosuoja-asetuksen antaman kansallisen liikkumavaran puitteissa. Valiokunnan mielestä on kuitenkin selvää, että erityislainsäädännön tarpeellisuutta on arvioitava tietosuoja-asetuksenkin edellyttämän riskiperusteisen lähestymistavan mukaisesti kiinnittämällä huomiota tietojen käsittelyn aiheuttamiin uhkiin ja riskeihin. Mitä korkeampi riski käsittelystä aiheutuu luonnollisen henkilön oikeuksille ja vapauksille, sitä perustellumpaa on yksityiskohtaisempi sääntely. Tällä seikalla on erityistä merkitystä arkaluonteisten tietojen käsittelyn kannalta (PeVL 14/2018 vp, s. 5).

Esitykseen sisältyvissä lakiehdotuksissa on (i) pyritty ottamaan huomioon tietosuoja-asetuksen sallima kansallinen liikkumavara ja (ii) kiinnitetty erityistä huomiota erityisiin henkilötietoryhmiin ja arvioitu sääntelyn riittävyttä tältä osin. Ehdotettujen tarkistusten johdosta lakiehdotusten arvioidaan täyttävän perustuslain 10 §:stä seuraavat vaatimukset sen mukaisesti kuin eduskunnan perustuslakivaliokunta on tarkistanut tulkintaansa. Kansallisen liikkumavaran käytöstä on tehty tarkemmin selkoa edellä perustelujakson 2 lopussa.

Eduskunnan ja valtioneuvoston tiedonsaanti sekä yhdenvertaisuus

Esitys pohjautuu (i) tarpeeseen kehittää tilastokeskuksen tehtäviä palvelu- ja tieto-organisaation suuntaan vahvistamalla tutkija- ja aineistopalvelun asemaa ja toimintaedellytyksiä sekä (ii) tavoitteeseen edistää eduskunnan tiedonsaantia valtioneuvostosta (PeVL 30/2020 vp) vähintään tavalla, jolla vastataan eduskunnan valtioneuvostolta edellyttämiin lyhyen aikavälin potentiaalisiiin tietoaineistotarpeisiin. Jälkimmäiseen tavoitteeseen liittyen ehdotetaan vahvistettavaksi yhtäältä valtioneuvoston tiedonsaantioikeuksia tilastokeskukselta ja tilastokeskuksen tiedonsaantioikeuksia muilta valtion viranomaisilta sekä toisaalta tilastokeskuksen nykyistä laajempaa mahdollisuutta luovuttaa tilastoaineistoja tutkimuskäyttöön ennen kuin kyseiset tilastoaineistot on julkaistu.

Eduskunnan tiedonsaantioikeus on (i) osa parlamentarismia ja parlamentaarista valvontaa, (ii) osa lainsäädäntö- ja budjettivaltaa ja (iii) osa toimivaltaa kansainvälisissä asioissa ja EU-asioissa, kun eduskunta osallistuu kansainvälisten velvoitteiden voimaansaattamiseen ja EU-asioiden valmisteluun. Eduskunnan oikeus saada valtioneuvostolta tarpeelliset tiedot sisältää (i) valtioneuvoston velvollisuuden oma-aloitteisesti toimittaa eduskunnan tarvitsemat tiedot ja (ii) valtioneuvoston velvollisuuden toimittaa eduskunnan erikseen pyytämät tiedot. Eduskunnan oikeus saada valtioneuvostolta pyytämänsä tiedot on ehdoton. Valtioneuvostolla ei ole toimivaltaa kieltäytyä luovuttamasta pyydettyjä tietoja sillä perusteella, etteivät tiedot ole asian käsittelyn

kannalta tarpeellisia. Eduskunta arvioi itsenäisesti, mitä tietoja se tarvitsee asioiden käsittelyssä. Tiedonsaantioikeuden toteuttaminen edellyttää oma-aloitteista ja ennakoivaa tiedon antamista, joka on asian käsittelyn kannalta kattavaa ja oikeellista (PeVL 30/2020 vp). Näistä syistä myöskään tilastokeskus ei voi suhtautua eduskuntaan ikään kuin se on yksi asiakas muiden joukossa.

Esityksessä ehdotetaan, vähäisenä poikkeuksena tasapuolisesta kohtelusta, että valtioneuvoston tai sen ministeriön kiireelliseksi ilmoittama käyttölupahakemus on asetettava etusijalle valtioneuvoston alaisen hallinnon viranomaisten käyttölupahakemuksiin nähden ja toteutettava ilman aiheutonta viivytystä. Tilaston julkaisemattomuus ei ole aiheellinen viivytys. Ehdotukset eduskunnan ja valtioneuvoston tiedonsaantioikeuksien vahvistamisesta eivät kuitenkaan loukkaa perustuslain 6 §:n takaamaa yhdenvertaisuutta, joka koskee ihmisiä.

Käytännösäännöt

Esitys vahvistaa eduskunnan asemaa EU:n tilastoasetusta täydentävien käytännösääntöjen noudattamisen ja täytäntöönpanon valvonnassa. Käytännösäännöt ovat luonteeltaan itsesääntelyn kaltaisia ja viranomaisten Q&A-tiedonantoihin (*Questions and Answers*) rinnastettavia sopimusjärjestelyjä, joita eurooppalaiset ja kansalliset tilastoviranomaiset ovat luoneet itselleen. Eduskunnan aseman ja tilastoviranomaisten vastuunalaisuuden varmistamiseksi ehdotetaan yksittäistapauksittain mahdollisuutta tulkita käytännösääntöjä kansallisella lailla. Suomessa vaikiintuneeseen EU-asioiden käsittelyjärjestelmään kuuluu olennaisena piirteenä, etteivät ministeriöiden edustajat voi osallistua EU-sääntelyn säätämiseen ilman eduskunnan suostumusta. Johdonmukaisuuden vuoksi tämä vaatimus on esityksessä välillisesti ulotettu koskemaan myös tilastoviranomaisia ja niiden virkamiehiä.

Tilastoinnissa noudatetaan lisäksi EU:n tilastoasetuksessa säädettyjä käytännösääntöjä, jollei tilastolaista tai TK-laista muuta johdu. Esitys täsmentää ja vahvistaa tilastokeskuksen sitoutumista EU:n tilastosääntelyyn, sitä tukeviin tilastoperiaatteisiin ja näitä periaatteita täydentäviin käytännösääntöihin. Toisaalta, koska käytännösäännöt ovat luonteeltaan itsesääntelyn (*soft law*) kaltaisia sopimusjärjestelyjä, joita eurooppalaiset ja kansalliset tilastoviranomaiset ovat luoneet itselleen, eduskunnan aseman ja tilastoviranomaisten vastuunalaisuuden varmistamiseksi ehdotetaan mahdollisuutta tulkita niitä yksittäistapauksittain kansallisella lailla. Esityksessä ehdotettu tulkinta käytännösääntöjen kohdista 6.7, 7.7 ja 15.4 on, että tilastoaineistoja voidaan luovuttaa tutkimuskäyttöön jo ennen kuin ne on julkaistu. Kohdan 6.7 sanamuoto ei edellytä koronaepidemian kaltaisia kriisiolosuhteita. Kohdan 15.4 mukaan ”Yksikköaineistoihin pääsy sallitaan tutkimustarkoituksiin, ja siinä noudatetaan erityisiä sääntöjä tai protokollaa”.

Ehdotus ei kuitenkaan tarkoita sitä, että EU:n tilastoasetuksessa säädetyistä sitoviksi tarkoitettuista tilastoperiaateista poiketaan. Käytännösäännöt sisältävät 16 periaatteeksi nimettyä yleisluonteista näkemystä (i) institutionaalaisesta ympäristöstä (ammattillinen riippumattomuus, koordinointi ja yhteistyö, tiedonkeruuvalluudet ja tiedonsaanti, riittävät voimavarat, laatuun sitoutuminen, tilastollinen tietosuojaja (tilastosalaisuus) ja tietoturva, puolueettomuus ja objektiivisuus), (ii) tilastoprosessista (pätevät menetelmät, asianmukaiset tilastolliset menettelytavat, kohtuullinen vastausrasite, kustannustehokkuus), ja (iii) tilastotuotteista (relevanssi, tarkkuus ja luotettavuus, oikea-aikaisuus ja täsmällisyys, johdonmukaisuus ja vertailukelpoisuus, saatavuus ja selkeys). Kutakin 16 periaatetta täsmentävät yleispiirteiset selitykset eli indikaattorit, joita on yhteensä 84. Käytännösäännöt ovat eräänlainen julistus tai viranomaisten itselleen tekemä huoneentaulu, jonka yksityiskohtaiseksi noudattamiseksi eräitä sen periaatteita voi olla kansallisista syistä tarpeen tulkita tarkemmin laissa ja lain perusteluissa.

Yksityiselämän ja henkilötietojen suoja sekä tieteen vapaus

Ehdotetut lainmuutokset ovat merkityksellisiä perustuslain 10 §:ssä turvattun henkilötietojen ja yksityisyydensuojan kannalta. Perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan henkilötietojen suojasta on säädettävä tarkemmin lailla. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on aikaisemmin pitänyt henkilötietojen suojan kannalta tärkeinä sääntelykohteina ainakin rekisteröinnin tavoitetta, rekisteröitävien henkilötietojen sisältöä, niiden sallittuja käyttötarkoituksia (mukaan luettuna tietojen luovutettavuus) sekä tietojen säilytysaikaa henkilörekisterissä ja rekisteröidyn oikeusturvaa (PeVL 25/1998 vp). Näiden seikkojen sääntelyn lain tasolla on tullut lisäksi olla kattavaa ja yksityiskohtaista.

Perustuslain 10 §:n mukaista suojaa täydentävät EIS 8 artiklan mukainen yksityiselämän suoja sekä EU:n perusoikeuskirjan 7 artiklassa turvattu yksityiselämän suoja ja 8 artiklassa turvattu henkilötietojen suoja. Perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdan mukaan perusoikeuskirjassa tunnustettujen oikeuksien ja vapauksien käyttämistä voidaan rajoittaa vain lailla sekä kyseisten oikeuksien ja vapauksien keskeistä sisältöä kunnioittaen. Suhteellisuusperiaatteen mukaisesti rajoituksia voidaan säätää vain, jos ne ovat välttämättömiä ja vastaavat tosiasiallisesti EU:n tunnustamia yleisen edun mukaisia tavoitteita tai tarvetta suojella muiden henkilöiden oikeuksia ja vapauksia. Perusoikeuskirjan 52 artiklan 3 kohdan mukaan, siltä osin kuin perusoikeuskirjan oikeudet vastaavat EIS:ssa taattuja oikeuksia, niiden merkitys ja ulottuvuus ovat samat. EUT:n antamat tuomiot määrittävät näiltä osin yksityiselämän ja henkilötietojen suojan keskeistä sisältöä. Samoin EIS 8 artiklan on Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen, jäljempänä *EIT*, oikeuskäytännössä katsottu kattavan myös henkilötietojen suojan.

Perustuslain 10 §:ssä turvattua yksityiselämän suojaa ei esityksessä loukata, koska tilastoaineistoa koskeva käyttöluupihakemus on toteutettava tilastosalaisuutta vaarantamatta. Tietosuoja-asetuksen valmistelussa Suomi piti välttämättömänä kansallisen liikkumavaran määrittelyä niin, ettei tietosuoja estä julkisuusperiaatteen soveltamista. Julkisuutta voidaan perustuslain mukaan rajoittaa lailla erikseen vain, jos siihen on välttämättömiä syitä. Etenkin toisen perusoikeuden, kuten yksityiselämän suojan, turvaaminen voi olla tällainen välttämätön syy (PeVL 4/2014 vp, PeVL 2/2008 vp). Tilastosalaisuus puolestaan edellyttää, että (i) suoraan tilastointitarkoitukseen tai välillisesti hallinnollisista tai muista lähteistä saatuja yksittäisiin tilastoyksiköihin liittyviä salassa pidettäviä tietoja suojataan, ja että (ii) estetään saatujen tietojen käyttö muuhun kuin tilastointitarkoitukseen ja tietojen laitton paljastaminen. Toisaalta tilastolain 13 § mahdollistaa myös salassa pidettävien tietojen luovuttamisen. Tilastoyksiköllä tarkoitetaan tarkastelun perusyksikköä eli luonnollista henkilöä, kotitaloutta, talouden toimijaa ja muita yrityksiä, joihin tiedot viittaavat. Perustuslain 10 §:n mukaan henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. Henkilötietojen suojaa on käsitelty edellä nykytilan arviointia koskevassa jaksossa.

Salassapitoperusteiden riskinä on sääntelyn hajautuminen erityislakeihin perustuvaan henkilötietojen luovuttamista koskevaan erityissääntelyyn. Lainvalmisteluohjeissa lähdetään siitä, että lainsäädäntö on pyrittävä säilyttämään selkeänä, ja sen hajautuminen on estettävä. Yleislakeja kunnioittamalla myös hillitään normitulvaa. Myös eduskunnan perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota henkilötietojen käsittelyä koskevan sääntelyn raskauteen ja monimutkaisuuteen (PeVL 2/2018 vp, PeVL 49/2017 vp, PeVL 31/2017 vp, PeVL 71/2014 vp). Valiokunta on katsonut, ettei henkilötietojen suojan toteuttaminen voi enää jatkossa perustua erityislakeihin pohjautuvan sääntelymallin varaan, vaan henkilötietojen suojan toteuttaminen tulee jatkossa ensisijaisesti taata tietosuoja-asetuksen ja säädettävän kansallisen yleislain nojalla. Tähän liittyen tulee välttää kansallisen erityislainsäädännön säätämistä sekä varata sellaisen säätäminen vain tilanteisiin, joissa se on yhtäältä sallittua tietosuoja-asetuksen kannalta ja toisaalta välttämätöntä

henkilötietojen suojan toteuttamiseksi (PeVL 2/2018 vp, PeVL 14/2018 vp). Näistä syistä esitykseen sisältyvän tietosuojasääntelyn määrä tilastolainsäädännössä on pyritty pitämään mahdollisimman suppeana.

Esityksessä on lisäksi otettu huomioon eduskunnan perustuslakivaliokunnan huomiot arkaluonteisten henkilötietojen käsitteestä (PeVL 15/2018 vp). Vaikka tietosuoja-asetuksen soveltamisen alkamisen johdosta kansallisessa lainsäädännössä tulee tietosuoja-asetuksen 9 artiklassa säädetyn erityisten henkilötietoryhmien käsitteen johdosta välttää arkaluonteisten tietojen käsitteen käyttämistä sääntelyn selvyuden vuoksi, on valiokunta pitänyt edelleen perusteltuna kuvata valtiosääntöisesti tiettyjä henkilötietoryhmiä nimenomaan arkaluonteisiksi. Tietosuoja-asetuksessa (johdanto-osan 51. kappale) painotetaan myös erityisten henkilötietoryhmien erityistä arkaluonteisuutta. Näistä syistä esityksen 2. lakiehdotuksen 15 §:n 6 momentissa ilmaisu arkaluonteisista henkilötiedoista jätetään ennalleen.

Esityksen ehdotuksessa Tilannehuoneen erityisaseman purkamiseksi ja pyrkimyksessä muiden tutkija- ja viranomaisyhteisön tiedontarvitsijoiden yhdenvertaiseen kohteluun on otettu huomioon perustuslain 16 §:n 3 momentissa turvattu tieteen vapaus.

Erityiset henkilötietoryhmät

Eduskunnan perustuslakivaliokunnan mielestä arkaluonteisten tietojen käsittelyä koskevaa sääntelyä on edelleen syytä arvioida myös aikaisemman sääntelyn laintasoisuutta koskevan käytännön pohjalta (PeVL 14/2018 vp, PeVL 15/2018 vp). Vaikka EU:n tietosuoja-asetuksen soveltamisen alkamisen johdosta kansallisessa lainsäädännössä tulee tietosuoja-asetuksen 9 artiklaan valitun erityisten henkilötietoryhmien käsitteen vuoksi välttää arkaluonteisten tietojen käsitteen käyttämistä sääntelyn selvyuden vuoksi (PeVL 14/2018 vp), pitää valiokunta edelleen perusteltuna kuvata valtiosääntöisesti tiettyjä henkilötietoryhmiä nimenomaan arkaluonteisiksi (PeVL 15/2018 vp). Näillä tarkoitetaan laajempaa tietojoukkoa kuin vain tietosuoja-asetuksessa tarkoitettuja erityiset henkilötietoryhmät (PeVL 17/2018 vp.). Valiokunta on painottanut arkaluonteisten tietojen käsittelyn aiheuttamia uhkia ja arkaluonteisia tietoja sisältäviin laajoihin tietokantoihin sisältyviä, tietoturvaan ja tietojen väärinkäyttöön liittyviä vakavia riskejä, jotka voivat viime kädessä muodostaa uhan henkilön identiteetille (PeVL 15/2018 vp, PeVL 13/2016 vp, PeVL 14/2009 vp).

Myös tietosuoja-asetuksen 51. johdantokappaleen mukaan asetuksen 9 artiklassa tarkoitettuja erityisiä henkilötietoja, jotka ovat erityisen arkaluonteisia perusoikeuksien ja -vapauksien kannalta, on suojeltava erityisen tarkasti, koska niiden käsittelyn asiayhteys voi aiheuttaa huomattavia riskejä perusoikeuksille ja -vapauksille. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on tämän johdosta kiinnittänyt erityistä huomiota siihen, että arkaluonteisten tietojen käsittely on syytä rajata täsmällisillä ja tarkkarajaisilla säännöksillä vain välttämättömään (PeVL 15/2018 vp). Valiokunta on varhaiskasvatusta koskevien tietovarantojen näkökulmasta edellyttänyt, että terveydentilatietojen ja muiden arkaluonteisten henkilötietojen käsittelyä koskevan sääntelyn on oltava tietosuoja-asetuksen mahdollistamissa puitteissa yksityiskohtaista ja kattavaa (PeVL 17/2018 vp).

Erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia henkilötietoja sekä muutoin arkaluonteisiksi katsottavia henkilötietoja koskevia säännöksiä ei ehdoteta tarkistettavaksi. Esityksen perusteluissa on arvioitu näihin henkilötietojen käsittelyyn liittyviä erityisiä suojatoimia rekisteröidyn oikeuksien turvaamiseksi. Esityksellä ei siten ole merkittäviä rekisteröidyn yksityiselämän suojaa rajoittavia vaikutuksia. Rekisteriin talletettavilla uusilla henkilötietoryhmillä on kuitenkin rekisteröidyn yksityiselämän suojaa kaventavaa vaikutusta, vaikka ehdotetuissa rekisterin tietosisältöä koskevissa 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 tietojen vastaanottavan rekisterinpitäjän tehtävän hoitamisen kannalta.

Henkilötietojen luovuttaminen

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on arvioinut viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaa sääntelyä perustuslain 10 §:n 1 momentissa säädetyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta ja kiinnittänyt huomiota muun muassa siihen, mihin ja ketä koskeviin tietoihin tiedonsaantioikeus ulottuu ja miten tiedonsaantioikeus sidotaan tietojen välttämättömyyteen. Viranomaisen tietojensaantioikeus ja tietojen luovuttamismahdollisuus ovat voineet liittyä jonkin tarkoituksen kannalta "tarpeellisiin tietoihin", jos tarkoitetut tietosisällöt on pyritty luettelemaan laissa tyhjentävästi. Jos taas tietosisällöt ei ole samalla tavoin luetteloitu, sääntelyyn on pitänyt sisällyttää vaatimus "tietojen välttämättömyydestä" jonkin tarkoituksen kannalta (PeVL 17/2016 vp, s. 2-3 ja siinä viitatus lausunnot). Valiokunta ei toisaalta ole pitänyt hyvin välttämättä ja yksilöimättömiä tietojensaantioikeuksia perustuslain kannalta mahdollisina edes silloin, kun ne on sidottu välttämättömyyskriteeriin (PeVL 19/2012 vp).

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on antanut erityistä merkitystä luovutettavien tietojen luonteelle arkaluonteisina tietoina arvioidessaan täsmällisyyttä ja sisältöä. Jos ehdotetut säännökset tietojen luovutuksesta ovat kohdistuneet myös arkaluonteisiin tietoihin, on tavallisen lainsäätämisyjärjestyksen käyttämisen edellytyksenä ollut sääntelyn täsmentäminen valiokunnan viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaa sääntelyä koskevan käytännön mukaiseksi (PeVL 15/2018 vp, PeVL 38/2016 vp). Valiokunta on painottanut, että erottelussa tietojen saamisen tai luovuttamisen tarpeellisuuden ja välttämättömyyden välillä on kysymys tietosisältöjen laajuuden ohella myös siitä, että salassapitosäännösten edelle menevässä tietojensaantioikeudessa on viime kädessä kysymys siitä, että tietoihin oikeutettu viranomainen omine tarpeineen syrjäyttää ne perusteet ja intressit, joita tiedot omistavaan viranomaiseen kohdistuvan salassapidon avulla suojataan. Mitä yleisluonteisempi tietojensaantiin oikeuttava sääntely on, sitä suurempi on vaara, että tällaiset intressit voivat syrjäytyä hyvin automaattisesti. Mitä täydellisemmin tietojensaantioikeus kytketään säännöksissä asiallisiin edellytyksiin, sitä todennäköisemmin yksittäistä tietojensaantipyynnöä joudutaan käytännössä perustelevaan. Myös tietojen luovuttajan on tällöin mahdollista arvioida pyyntöä luovuttamisen laillisten edellytysten kannalta. Tietojen luovuttaja voi lisäksi kieltäytymällä tosiasiallisesti tietojen antamisesta saada aikaan tilanteen, jossa tietojen luovuttamisvelvollisuus eli säännösten tulkinta saattaa tulla ulkopuolisen viranomaisen tutkittavaksi. Tämä mahdollisuus on tärkeä tiedonsaannin ja salassapito-intressin yhteensovittamiseksi (PeVL 7/2019 vp, PeVL 15/2018 vp, PeVL 17/2016 vp, s. 6 ja siinä viitatus lausunnot).

Valtiolla on pitkään katsottu olevan eräissä tilanteissa laaja harkintamarginaali siinä, mikä on välttämätöntä, kuten henkilötietojen tallentamisessa henkilöistä, joita epäillään terrorismirikoksista. Rajoituksen on kuitenkin perustuttava lakiin ja sen on oltava välttämätön ja oikeasuhteinen toimenpide (Leander v. Ruotsi, hakemus 9248/81, 26.3.1987, EIT:n tuomion kohdat 58-59, Segerstedt-Wiberg ja muut v. Ruotsi, hakemus 62332/00, 6.6.2006, EIT:n tuomion kohdat 87 ja 88). Yksityiselämään puuttumiseksi on katsottava jo se, että viranomainen kerää ja tallentaa tietoja myöhempää käyttöä varten (S. ja Marper v. Yhdistynyt Kuningaskunta, hakemukset 30562/04 ja 30566/04, 4.12.2008, EIT:n tuomion kohta 85). Jotta yksityiselämän rajoitustoimenpide on lain mukainen, edellytyksenä ei ole pelkästään se, että toimenpide perustuu lakiin, vaan sen on oltava rekisteröityjen henkilöiden saatavilla ja ennakoitavissa vaikutusten kannalta (Segerstedt-Wiberg ja muut v. Ruotsi, EIT:n tuomion kohta 76). EIT:n oikeuskäytännössä on

korostettu muun muassa toimivaltaperusteiden täsmällistä ja ennakoitavaa laintasoista määrittelyä, välttämättömyyskriteerin tiukkaa tulkintaa, objektiivisia perusteita välttämättömien tietojen saamiselle, tuomioistuimen tai riippumattoman hallinnollisen elimen etukäteisvalvontaa, riippumatonta jälkikäteisvalvontaa ja tuomioistuimessa toteutettavan oikeusturvan saatavuutta (Weber ja Saravia v. Saksa, hakemus 54934/00, 29.6.2006, EIT:n tuomion kohta 95, Liberty ja muut v. Yhdistynyt Kuningaskunta, hakemus 58243/00, 1.10.2008, EIT:n tuomion kohta 59-60, Zakharov v. Venäjä, hakemus 47143/06, 4.12.2015, EIT:n tuomion kohta 229-230 ja Szabó ja Vissy v. Unkari, hakemus 37138/14, 12.1.2016, EIT:n tuomion kohta 89).

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on pitänyt mahdollisena toteuttaa henkilötietojen luovuttamisen julkisena tietopalveluna, jos sille on oikeusturvan takeiden ja perusoikeusjärjestelmän tavoitteiden kannalta hyväksyttävät perusteet (PeVL 65/2014 vp, s. 4-5, PeVL 32/2008 vp, s. 2-3). Valiokunnan mukaan yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta on kuitenkin olennaista, että internetiin sijoitettavasta henkilörekisteristä tietoja ei voida hakea erilaisina massahakuina, vaan esimerkiksi vain yksittäisinä hakuina. Tällaista rajausta on pidetty edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä (PeVL 2/2017 vp, s. 7, PeVL 32/2008 vp, s. 3).

Esityksellä ei näistä syistä ole merkittäviä liittyviä perustuslain sääntelyyn tai perusoikeuksien toteutumiseen.

Edellä esitetyillä perusteilla lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Tästä huolimatta ja erityisesti, koska tietosuoja-asetukseen liittyvä soveltamiskäytäntö on uutta ja edelleen melko vähäistä, pidetään suotavana, että hallituksen esityksestä hankitaan eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausunto.

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:

1.

Laki

tilastokeskuksesta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
lisätään tilastokeskuksesta annettuun lakiin (48/1992) uusi 2 a ja 2 b §, seuraavasti:

2 a §

Tilastokeskuksen tehtävänä on lisäksi ylläpitää, kehittää ja parantaa tilastojen ja tietoaineistojen tuottamiseen ja jakeluun liittyviä palveluja tieteellisen tutkimuksen ja yhteiskuntaoloja koskevien tilastollisten selvitysten edistämistä varten (*tutkija- ja aineistopalvelu*). Sosiaali- ja terveystietojen luovuttamisesta tutkimus- ja tilastokäyttöön säädetään laissa sosiaali- ja terveystietojen toissijaisesta käytöstä (552/2019).

Tutkija- ja aineistopalvelu on tarkoitettu erityisesti yliopistoissa, korkeakouluissa ja ammatti- korkeakouluissa sekä tutkimuslaitoksissa ja ajatuspajoissa toimivien tutkijoiden tietoaineistotarpeisiin vastaamiseen ilman aiheetonta viivytystä, tietoturvalisessä käsittely-ympäristössä, ajantasaisella aineistolla ja mahdollisimman tasapuolisella tavalla. 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.

Tilastokeskuksen tilastointitarkoituksiin kerättyjen tietojen luovuttamisesta säädetään tilastolain (280/2004) 13 §:ssä. 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.

Tilastokeskus päättää tutkija- ja aineistopalvelua varten saamiensa muiden rekisterinpitäjien tietojen säilyttämisestä. Arkistolaitos päättää tietojen säilyttämisestä pysyvästi.

2 b §

Tilastokeskus kokoaa ja käsittelee sekä pseudonymisoi tai anonymisoi käyttöluvassa määritellyn aineiston luvansaajan käsiteltäväksi. Jos käyttöluvan on myöntänyt muu rekisterinpitäjä omilla rekistereissään oleviin tietoihin ja tiedot luovutetaan käytettäväksi tutkija- ja aineistopalvelussa, rekisterinpitäjän on toimitettava lupa ja siihen liittyvä tietoaineisto Tilastokeskukselle, joka yhdistää ja pseudonymisoi aineiston käyttöluvan mukaisesti käytettäväksi.

Tilastokeskuksen on säilytettävä kuvaus luovuttamiensa tietoaineistojen ja aggregoitujen tilastotietojen muodostamisesta, käyttämistään pseudonymisointi- ja anonymisointimenetelmistä sekä luovutetuista lopputuloksista.

Jos tietoja luovutetaan usean eri tutkimussuunnitelman perusteella pseudonymisoituna, eri aineistojen yhdistäminen tutkija- ja aineistopalvelussa on estettävä.

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.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

2.

Laki

tilastolain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan tilastolain (280/2004) 12 §:n 1 momentti, 13 §:n 5 momentti, 14 §:n 2 momentti, 15 §:n 1 ja 6 momentti ja 18 §:n 5 momentti, sellaisena kuin niistä 12 ja 14 § ovat muutettuna lailla 16/2020, 13 § ja 15 § muutettuna lailla 361/2013, sekä 18 § muutettuna laeilla 1361/2013 ja 16/2020, seuraavasti:

12 §

Tietojen salassapito ja julkisuus

Tilastointitarkoituksia varten annettujen tietojen julkisuudesta ja salassapidosta sekä tietoja koskevasta vaitiovelvollisuudesta ja hyväksikäyttökiellosta säädetään viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa. Mainitun lain 24 §:n 1 momentin 16 kohtaa ei kuitenkaan sovelleta tilastoja laativan viranomaisen hallussa oleviin tietoihin, jotka kuvaavat valtion, kunnan, kuntayhtymän, hyvinvointialueen tai hyvinvointiyhtymän viranomaisten taikka valtion liikelaitosten toimintaa, tehtäviä tai julkisten palvelujen tuottamista, eikä tämän lain 18 §:ssä tarkoitettuja yrityksiä ja yhteisöjä koskeviin tietoihin.

13 §

Salassa pidettävien tietojen luovuttaminen

Mitä 1–4 momentissa säädetään, ei estä tietojen antamista takaisin alkuperäisessä tietosisällössä sille viranomaiselle tai muulle tiedonantajalle, joka on toimittanut tietoaineiston tilastoviranomaiselle.

14 §

Tilastokeskuksen oikeus kerätä tietoja tiedonantovelvollisuuden nojalla

Kuntien, kuntayhtymien, hyvinvointialueiden ja hyvinvointiyhtymien viranomaiset ovat velvollisia antamaan salassapitosäännösten estämättä Tilastokeskukselle tilastojen laatimisen kannalta välttämättömät tiedot taloudestaan, hyödykkeistään, toiminnan sijainnista, henkilöstöstään ja muista toiminnan edellyttämistä voimavaroista.

15 §

Tilastokeskuksen oikeus kerätä henkilötietoja tiedonantovelvollisuuden nojalla

Valtion viranomaiset ovat velvollisia antamaan salassapitosäännösten estämättä Tilastokeskukselle tilastojen laatimisen kannalta välttämättömät henkilötiedot, jotka kuvaavat henkilön:

- 1) sosioekonomisia ja demografisia ominaisuuksia mukaan lukien henkilön etninen alkuperä ja uskonto;
- 2) asumis- ja muita elinoloja;
- 3) tuloja, saamia sosiaalietuksia, maksuja, velkoja, varallisuutta, omistamaa ja hallitsemaa omaisuutta sekä muuta taloudellista asemaa;
- 4) elinkeinon- tai ammatinharjoittamista;
- 5) varhaiskasvatusta ja koulutusta, työllistymistä ja työoloja;
- 6) liikenneonnettomuuksiin ja tapaturmiin osallisuutta sekä niiden syitä ja seurauksia;
- 7) saamia rangaistuksia ja joutumista rikoksen kohteeksi;
- 8) saamaa oikeusapua, asioiden käsittelyä tuomioistuineläytöksessä sekä ulosotto- tai muussa täytäntöönpanoviranomaisessa;
- 9) käyttämiä poliisin, Rajavartiolaitoksen ja Tullin palveluja sekä näiden viranomaisten toiminnan kohteena olemista;
- 10) ehdokkuutta vaaleissa ja muuta yhteiskunnallista toimintaa;
- 11) yhteystietoja.

Arkaluonteisia henkilötietoja saa sen lisäksi, mitä 1 momentin 1, 3, 7, 9 ja 10 kohdassa säädetään, kerätä tiedonantajilta vain silloin, kun arkaluonteinen tieto on vaikuttanut välittömästi varhaiskasvatukseen, koulutukseen, etuuden tai palvelun saantiin tai sen muotoon taikka kun se ilmenee välillisesti varhaiskasvatukseen, koulutukseen, etuuden tai palvelun saantia tai viranomaisen päätöstä tai liikenneonnettomuuden tai tapaturman syitä ja seurauksia koskevista tiedoista.

18 §

Yrityksiä ja yhteisöjä koskevien tietojen julkisuus

Jokaisella on oikeus saada rekisteristä tietoja kopiona tai sähköisessä muodossa viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 16 §:n 3 momentin estämättä. Yleisen tietosuojasetuksen 21 artiklassa tarkoitettulla tavalla rekisteröidyllä on kuitenkin oikeus kieltää itseään koskevien tietojen käsittely. Rekisteriin merkittyjen henkilötietojen käsittelyyn sovelletaan muutoinkin henkilötietojen käsittelyä koskevia säännöksiä.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Helsingissä x.x.20xx

Pääministeri

Sanna Marin

..ministeri Etunimi Sukunimi

2.

Laki

tilastolain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan tilastolain (280/2004) 12 §:n 1 momentti, 13 §:n 5 momentti, 14 §:n 2 momentti, 15 §:n 1 ja 6 momentti ja 18 §:n 5 momentti, sellaisena kuin niistä 12 ja 14 § ovat muutettuna lailla 16/2020, 13 § ja 15 § muutettuna lailla 361/2013, sekä 18 § muutettuna lailla 1361/2013 ja 16/2020, seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

12 §

12 §

Tietojen salassapito ja julkisuus

Tilastointitarkoituksia varten annettujen tietojen salassapito ja julkisuus

Tilastotarkoituksia varten annettujen tietojen julkisuudesta ja salassapidosta sekä tietoja koskevasta vaitiolovelvollisuudesta ja hyväksikäyttökiellosta säädetään viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa. Mainitun lain 24 §:n 1 momentin 16 kohtaa ei kuitenkaan sovelleta tilastoja laativan viranomaisen hallussa oleviin tietoihin, jotka kuvaavat valtion tai kunnan viranomaisten taikka valtion liikelaitosten toimintaa, tehtäviä tai julkisten palvelujen tuottamista, eikä tämän lain 18 §:ssä tarkoitettuja yrityksiä ja yhteisöjä koskeviin tietoihin.

Tilastointitarkoituksia varten annettujen tietojen julkisuudesta ja salassapidosta sekä tietoja koskevasta vaitiolovelvollisuudesta ja hyväksikäyttökiellosta säädetään viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa. Mainitun lain 24 §:n 1 momentin 16 kohtaa ei kuitenkaan sovelleta tilastoja laativan viranomaisen hallussa oleviin tietoihin, jotka kuvaavat valtion, kunnan, *kuntayhtymän, hyvinvointialueen tai hyvinvointiyhtymän* viranomaisten taikka valtion liikelaitosten toimintaa, tehtäviä tai julkisten palvelujen tuottamista, eikä tämän lain 18 §:ssä tarkoitettuja yrityksiä ja yhteisöjä koskeviin tietoihin.

13 §

13 §

Salassa pidettävien tietojen luovuttaminen

Salassa pidettävien tietojen luovuttaminen

Voimassa oleva laki

Mitä 1–4 momentissa säädetään, ei estä tietojen antamista takaisin sille viranomaiselle, joka on toimittanut tietoineiston tilastoviranomaiselle.

14 §

Tilastokeskuksen oikeus kerätä tietoja tiedonantovelvollisuuden nojalla

Kunnat ja kuntayhtymät ovat velvollisia antamaan salassapitosäännösten estämättä Tilastokeskukselle tilastojen laatimisen kannalta välttämättömät tiedot taloudestaan, hyödykkeistään, toiminnan sijainnista, henkilöstöstään ja muista toiminnan edellyttämistä voimavaroista.

15 §

Tilastokeskuksen oikeus kerätä henkilötietoja tiedonantovelvollisuuden nojalla

Valtion viranomaiset ovat velvollisia antamaan salassapitosäännösten estämättä Tilastokeskukselle tilastojen laatimisen kannalta välttämättömät henkilötiedot, jotka kuvaavat henkilön:

- 1) sosioekonomisia ja demografisia ominaisuuksia mukaan lukien henkilön etninen alkuperä ja uskonto;
- 2) asumis- ja muita elinoloja;
- 3) tuloja, saamia sosiaalietuuksia, varallisuutta, omistamaa ja hallitsemaa omaisuutta sekä muuta taloudellista asemaa;
- 4) elinkeinon- tai ammatinharjoittamista;
- 5) koulutusta, työllistymistä ja työoloja;
- 6) liikenneonnettomuuksiin ja tapaturmiin osallisuutta sekä niiden syitä ja seurauksia;
- 7) saamia rangaistuksia ja joutumista rikoksen kohteeksi;

Ehdotus

Mitä 1–4 momentissa säädetään, ei estä tietojen antamista takaisin *alkuperäisessä tietosisällössä* sille viranomaiselle *tai muulle tiedonantajalle*, joka on toimittanut tietoineiston tilastoviranomaiselle.

14 §

Tilastokeskuksen oikeus kerätä tietoja tiedonantovelvollisuuden nojalla

Kuntien, kuntayhtymien, hyvinvointialueiden ja hyvinvointiyhtymien viranomaiset ovat velvollisia antamaan salassapitosäännösten estämättä Tilastokeskukselle tilastojen laatimisen kannalta välttämättömät tiedot taloudestaan, hyödykkeistään, toiminnan sijainnista, henkilöstöstään ja muista toiminnan edellyttämistä voimavaroista.

15 §

Tilastokeskuksen oikeus kerätä henkilötietoja tiedonantovelvollisuuden nojalla

Valtion viranomaiset ovat velvollisia antamaan salassapitosäännösten estämättä Tilastokeskukselle tilastojen laatimisen kannalta välttämättömät henkilötiedot, jotka kuvaavat henkilön:

- 1) sosioekonomisia ja demografisia ominaisuuksia mukaan lukien henkilön etninen alkuperä ja uskonto;
- 2) asumis- ja muita elinoloja;
- 3) tuloja, saamia sosiaalietuuksia, *maksuja, velkoja*, varallisuutta, omistamaa ja hallitsemaa omaisuutta sekä muuta taloudellista asemaa;
- 4) elinkeinon- tai ammatinharjoittamista;
- 5) *varhaiskasvatusta ja* koulutusta, työllistymistä ja työoloja;
- 6) liikenneonnettomuuksiin ja tapaturmiin osallisuutta sekä niiden syitä ja seurauksia;
- 7) saamia rangaistuksia ja joutumista rikoksen kohteeksi;

Voimassa oleva laki

8) saamaa oikeusapua, asioiden käsittelyä tuomioistuinlaitoksessa sekä ulosotto- tai muussa täytäntöönpanoviranomaisessa;

9) käyttämiä poliisin, Rajavartiolaitoksen ja Tullin palveluja sekä näiden viranomaisten toiminnan kohteena olemista;

10) ehdokkuutta vaaleissa ja muuta yhteiskunnallista toimintaa.

Arkaluonteisia henkilötietoja saa sen lisäksi, mitä 1 momentin 1, 3, 7, 9 ja 10 kohdassa säädetään, kerätä tiedonantajilta vain silloin, kun arkaluonteinen tieto on vaikuttanut välittömästi koulutuksen, etuuden tai palvelun saantiin tai sen muotoon taikka kun se ilmenee välillisesti koulutuksen, etuuden tai palvelun saantia tai viranomaisen päätöstä tai liikenneonnettomuuden tai tapaturman syitä ja seurauksia koskevista tiedoista.

18 §

Yrityksiä ja yhteisöjä koskevien tietojen julkisuus

Jokaisella on oikeus saada rekisteristä tietoja kopiona tai sähköisessä muodossa viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 16 §:n 3 momentin estämättä. Henkilötietolain 3 §:n 5 kohdassa tarkoitetulla rekisteröidyillä on kuitenkin kyseisen lain 30 §:n mukainen oikeus kieltää itseään koskevien tietojen käsittely. Rekisteriin merkittyjen henkilötietojen käsittelyyn sovelletaan muutoinkin, mitä henkilötietolaissa säädetään.

Ehdotus

8) saamaa oikeusapua, asioiden käsittelyä tuomioistuinlaitoksessa sekä ulosotto- tai muussa täytäntöönpanoviranomaisessa;

9) käyttämiä poliisin, Rajavartiolaitoksen ja Tullin palveluja sekä näiden viranomaisten toiminnan kohteena olemista;

10) ehdokkuutta vaaleissa ja muuta yhteiskunnallista toimintaa;

11) yhteystietoja.

Arkaluonteisia henkilötietoja saa sen lisäksi, mitä 1 momentin 1, 3, 7, 9 ja 10 kohdassa säädetään, kerätä tiedonantajilta vain silloin, kun arkaluonteinen tieto on vaikuttanut välittömästi *varhaiskasvatuksen*, koulutuksen, etuuden tai palvelun saantiin tai sen muotoon taikka kun se ilmenee välillisesti *varhaiskasvatuksen*, koulutuksen, etuuden tai palvelun saantia tai viranomaisen päätöstä tai liikenneonnettomuuden tai tapaturman syitä ja seurauksia koskevista tiedoista.

18 §

Yrityksiä ja yhteisöjä koskevien tietojen julkisuus

Jokaisella on oikeus saada rekisteristä tietoja kopiona tai sähköisessä muodossa viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 16 §:n 3 momentin estämättä. *Yleisen tietosuojasetuksen 21 artiklassa tarkoitetulla tavalla* rekisteröidyillä on kuitenkin oikeus kieltää itseään koskevien tietojen käsittely. Rekisteriin merkittyjen henkilötietojen käsittelyyn sovelletaan muutoinkin *henkilötietojen käsittelyä koskevia säännöksiä*.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20