

Asia: VN/19529/2022

Valtiovarainministeriön lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi valtion taloudellisesta tutkimuskeskuksesta annetun muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto (Valvira) kiittää lausuntopyynnöstä ja toteaa lausuntonaan seuraavaa.

Valvira pitää erittäin kannatettavana esityksen tavoitetta parantaa valtioneuvoston ja ministeriöiden päätöksenteon tietopohjaa edistämällä Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen (VATT) mahdollisuuksia ajantasaisen tutkimustiedon ja data-analyysien tuottamiseen niiden käyttöön.

Yleistä

Luonnoksessa ehdotetaan VATT:lle merkittävä määrä tiedonsaantioikeuksia eri viranomaisilta, mutta tiedontarpeita ei ole kaikkien tietojen ja viranomaisten osalta juurikaan perusteltu. Esityksessä ei ole myöskään avattu, miten luettelo on laadittu ja millä perusteilla tiedonsaantioikeudet on rajattu juuri esityksessä lueteltuihin tietoihin. Kytkeä valtioneuvoston ja ministeriöiden tiedontarpeisiin jää myös avoimeksi ja on selvää, ettei kaikkia kiireellisiä tutkimus- ja selvitystehtäviä pystytä myöskään toteuttamaan esitysluonnoksessa ehdotetuilla tiedonsaantioikeuksilla.

Teoriassa VATT:lle tulisi jo nyt esitettyjen laajojen tiedonsaantioikeuksien perusteella mahdollisuus koota varsin kattavasti koko väestöä koskevia tunnisteeellisiä henkilötietoja useilta eri viranomaisilta. Tiedot mahdollistaisivat henkilön elämää kuvaavien kattavien tietojen koostamisen koko heidän elämänsä ajalta. Koko väestön elämää (viranomaisrekisterien näkökulmasta) koskevat tiedot olisi mahdollista koota kaikki yhteen paikkaan ja ottaa yhdisteltynä analyysin kohteeksi.

Tietosuojanäkökohtia

Hallituksen esitysluonnoksessa tietosuojalainsäädännön asettamia vaatimuksia on tarkasteltu lähinnä perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä esille tuodun tiedonsaantioikeuksien täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimuksen ja tietojen säilytysaikojen määrittelyn näkökulmasta. Esimerkiksi tietoturvallisuuden ja salassapitovelvoitteiden osalta luonnoksessa tyydytään lähinnä viittamaan muusta lainsäädännöstä, kuten EU:n yleisestä tietosuoja-asetuksesta, tietosuojalaista ja julkisuuslaista johtuviin vaatimuksiin. Mainittujen säädösten lisäksi myös julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annettu laki (906/2019, tiedonhallintalaki) asettaa vaatimuksia tietoaineistojen hallintaan ja tietoturvallisuuteen, esimerkiksi myös tietoaineistoja siirrettäessä viranomaiselta toiselle.

Hallituksen esityksessä eikä perusteluissa ole käsitelty rekisteröidyn informoimista ja rekisteröidyn oikeuksia lainkaan. VATT kuitenkin käsittelee laajamittaisesti tunnisteellisia henkilötietoja. Myös Tilastokeskuksen tai muun henkilötietojen käsittelijän pseudonymisoimat tiedot ovat henkilötietoja.

Henkilötietojen välttämättömyys kulloiseenkin tutkimus- ja selvitystyöhön jää esityksen perusteella vain VATT:n omaan harkintaan. Lakiin voisi olla tarpeen ottaa säännös siitä, että VATT joutuisi perustelemaan maksuttoman ja nopeutetun menettelyn käyttöä esimerkiksi valtioneuvoston tai ministeriön antamalla kiireellisellä tutkimus- tai selvitystehtävällä sekä mahdollisesti myös esittämällä tehtävän tutkimuksen tai selvityksen toteuttamissuunnitelman tai tiedonhyödyntämissuunnitelman (vrt. toisiolaki 46 §). Tältä osin sääntely rinnastuisi osittain nykyiseen julkisuuslain ja toisiolain mukaiseen lupamenettelyyn. Selkeiden suunnitelmien olemassaolo dokumentoisi myös tietosuoja-asetuksen ja lakiehdotuksen edellyttämän tietojen välttämättömyyden kulloisenkin tutkimus- tai selvitystehtävän suorittamiseksi. Suunnitelma edellytyksenä tietojen saamiselle voisi myös parantaa tietosuojalainsäädännössäkin edellytettyä henkilötietojen käsittelyn suunnitelmallisuutta ja käyttötarkoitussidonnaisuutta. Tietojen saaminen olisi kuitenkin mahdollistettava nopeutetusti ilman aikaa vieviä viranomaisten lupaharkintaprosesseja.

Esityksessä ei ole otettu selkeää kantaa, voidaanko tiettyä tutkimus- ja selvitystyötä varten annettuja tietoja käyttää muihin VATT:n tutkimuksiin kuin mihin niitä alun perin kerättiin. Tilastokeskuksesta annetussa lakiehdotuksessa (HE 72/2022 vp) tähän tilanteeseen on ehdotettu käyttöä rajaavaa säännöstä:

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

Lakiluonnoksen mukaan tietoja saa säilyttää niin kauan kuin se on välttämätöntä niiden tehtävien toteuttamiseksi, joissa tietoja käsitellään, jollei tietojen säilyttämisestä säädetä toisin

tutkimuslaitosta koskevassa muussa laissa. Tämän jälkeen tiedot on hävitettävä. Säännösehdotus jättää epäselväksi, määräytyykö säilytysaika yksittäisen tutkimus- tai selvityshankkeen tarpeista vai voiko VATT käsitellä tietoja muissakin tutkimuksissaan, jolloin tietoja voisi säilyttää hyvinkin pitkään. Lakiehdotusta olisikin syytä täsmentää. Niin ikään epäselväksi jää myös se, voiko VATT tai VATT:n toimeksiannosta Tilastokeskus luovuttaa edelleen käyttöönsä saamia tietoja pseudonymisoituina muille tutkimusorganisaatioille tietojen säilytysaikana.

Vaikka hallituksen esitys on annettu ensisijaisesti nopeuttamaan VATT:n datahuonepilotin valtioneuvoston ja ministeriön päätöksentekoa tukevaa tutkimus- ja selvitystyötä, säännösehdotuksen perusteella saatuja laajojen tunnisteellisia tietoja koskevien tiedonsaantioikeuksien käyttöä ei ole rajattu vain tähän tarkoitukseen, vaan tiedot näyttäisivät olevan käytettävissä kaikkeen VATT:ssa tehtävään tutkimukseen. Kun VATT näin saisi tiedot muihinkin kuin kiireellisiin valtioneuvoston tai ministeriön antamiin tutkimus- ja selvitystehtäviin maksutta ja lakiehdotuksen mukaan nopeutetusti ilman tieto- ja tutkimuslupia, VATT asetettaisiin näissä muissa tutkimuksissa tutkimusedellytysten osalta selvästi edullisempaan asemaan muihin vastaavaa pitkäjänteistä ja suunnitelmallista taloustieteellistä ja talouspoliittista tutkimustyötä tekeviin organisaatioihin nähden.

Esityksessä olisi tarpeen selkeyttää myös VATT:n ja Tilastokeskuksen välistä suhdetta. Nyt perusteluissa yksinkertaisesti vain todetaan VATT:n datahuonepilotin käyttävän Tilastokeskuksen Fiona-etäkäyttöjärjestelmää, ilman että tähän olisi säännösten tasolla velvoitettu. Hallituksen esityksessä olisi muutoinkin perusteltua käsitellä Tilastokeskusta koskevaan lakiin esitettyjä muutoksia nykyistä tarkemmin (HE 72/2022 vp). Mainitussa esityksessä ehdotetuista Tilastokeskusta koskevista lakimuutoksista voisi saada virikkeitä sääntelytarpeista ja mahdollisuuksista myös VATT:a koskevan lain muutosehdotuksiin.

Perusteluissa on todettu, että VATT on rekisterinpitäjä niiden henkilötietojen osalta, joita se saa ja käsittelee lakiluonnoksen 4 §:n nojalla. Rekisterinpitäjä päättää henkilötietojen käsittelyn tarkoituksesta ja keinoista. Rekisterinpitäjä valitsee myös käyttämänsä henkilötietojen käsittelijät, jotka käsittelevät tietoja rekisterinpitäjän lukuun ja joiden kanssa rekisterinpitäjä sopii oikeudellisesti sitovalla sopimuksella henkilötietojen käsittelyn ehdoista. Hallituksen esitysluonnoksen perusteluissa tietoja on ajateltu käsiteltävän Tilastokeskuksen Fiona-etäkäyttöjärjestelmässä. Esityksen mukaan toimittaessa Tilastokeskus tulisi toimimaan henkilötietojen käsittelijänä ja käsittelevän tietoja rekisterinpitäjänä toimivan VATT:n lukuun. Tilastokeskuksen tutkija- ja aineistopalvelun on ajateltu ilmeisesti myös yhdistelevän ja pseudonymisoivan eri viranomaisilta saatavat tiedot VATT:lle data-analyysien suorittamista varten. Vertailun vuoksi voidaan todeta, että Tilastokeskusta koskevan lain muutosta koskevassa hallituksen esityksessä (HE 72/2022 vp, 2 b §) nämä tehtävät on lakiehdotuksessa määritelty Tilastokeskuksen tehtäväksi:

”Tilastokeskus kokoaa ja käsittelee sekä pseudonymisoi tai anonymisoi myöntämässään käyttöluvassa määritellyn aineiston luvansaajan käsiteltäväksi. Jos käyttöluvan on myöntänyt muu rekisterinpitäjä omissa rekistereissään oleviin tietoihin ja tiedot luovutetaan käytettäväksi tutkija- ja

aineistopalvelussa, rekisterinpitäjän on toimitettava lupa ja siihen liittyvä tietoaaineisto Tilastokeskukselle, joka yhdistää ja pseudonymisoi aineiston käyttöluvan mukaisesti käytettäväksi.”

Tietosuoja- ja tietoturvan näkökohtia tulisi tarkastella nykyistä merkittävästi laajemmin ja syvällisemmin.

Tietoturvallinen käyttöympäristö

Esimerkiksi toisiolaissa, tiedonhallintalaissa ja tilastolaissa on kaikissa säännöksiä henkilötietojen tietoturvalliseen käsittelyyn liittyen. Erityisen yksityiskohtaisia säännöksiä on nimenomaan toisiolaissa ja sen perusteella annetuissa Sosiaali- ja terveysalan tietolupaviranomaisen Findatan määräyksissä, joilla mahdollistetaan erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien ja salassa pidettävien tietojen saaminen useilta sosiaali- ja terveydenalan viranomaiselta. Findatan keräämiä ja yhdistelemiä tietoja saa käsitellä toisiolain mukaan vain tietoturvallisissa käyttöympäristöissä, joko tietolupaviranomaisen (Findata) omassa Kapseli-käyttöympäristössä tai toisiolain vaatimuksia ja Findatan määräyksiä vasten auditoiduissa muissa tietoturvallisissa käyttöympäristöissä.

Ehdotettu sääntely mahdollistaa tietojen käsittelyn myös muussakin VATT:n päättämässä ympäristössä kuin Tilastokeskuksen Fiona-etäkäyttöjärjestelmässä eikä käyttöympäristölle ole lakiehdotuksessa asetettu mitään vaatimuksia. Tietoturvallisuutta koskevien vaatimusten on ajateltu tulevan yksinomaan muusta lainsäädännöstä.

Ottaen huomioon, miten laajalti ja kattavasti salassa pidettäviä ja tunnistesteellisiä henkilötietoja koko väestöstä VATT:lla olisi mahdollisuus lakiluonnoksen perusteella saada, ja varsinkin jos tiedonsaantioikeuksia tultaisiin vielä tulevaisuudessa laajentamaan, tietoturvallisuudesta huolehtimisen merkitys korostuu ja vaatii riittäviä toimenpiteitä toteutuakseen. Vaikka riskin toteutumisen todennäköisyys olisikin pieni asianmukaisia suojatoimenpiteitä käytettäessä, suuri määrä kattavia koko väestöä koskevia tietoja ja niiden yhdistelmiä yhdessä järjestelmässä muodostaa kuitenkin niin vakavan riskin, että Valviran näkemyksen mukaan henkilötietojen käsittelylle tulisi asettaa tietoturva-vaatimuksia myös VATT:a koskevassa laissa, ei vain perusteluissa ja viitaten muuhun voimassa olevaan sääntelyyn. Toisiolaki jo itsessään edellyttää Findatalta tai muulta viranomaiselta saatavien sosiaali- ja terveystietojen käsittelyn tapahtuvan tietoturvallisessa käyttöympäristössä. Nyt niihin tietoihin voitaisiin yhdistellä lisäksi suuri määrä muilta viranomaisilta saatavia tietoja.

Lakiluonnos antaa säännösten avulla VATT:lle mahdollisuuden itse valita tietojen säilyttämistä koskevat ratkaisut ja säilyttää sekä muutoinkin käsitellä tietoja muuallakin kuin Tilastokeskuksen Fiona-etäkäyttöjärjestelmässä, vaikka perusteluissa se onkin esitetty ikään kuin automaattisena seurauksena. Valvira ehdottaakin, että lakiin lisättäisiin vähintäänkin säännös, jonka mukaan tietoja saa säilyttää ja käsitellä vain toisiolain mukaisesti auditoidussa tietoturvallisessa käyttöympäristössä. Kyseinen muotoilu jättäisi VATT:lle edelleen mahdollisuuden käsitellä tietoja muussakin

järjestelmässä kuin Tilastokeskuksen auditoidussa Fiona-etäkäyttöjärjestelmässä, mutta varmistaa kuitenkin keskeisten tietojärjestelmään kohdistuvien tietoturva vaatimusten toteutumisen.

,

Muut toteuttamisvaihtoehdot

Tavoitteen toteuttamisvaihtoja luonnoksessa on käsitelty varsin niukasti. Lähinnä on esitetty ns. nollavaihtoehto, eli ettei tehtäisi mitään toimenpiteitä. Esityksessä viitataan kyllä myös tilastolain ja Tilastokeskuksesta annetun lain muutosehdotuksiin (HE 72/2022 vp), joilla parannettaisiin merkittävästi Tilastokeskuksen mahdollisuuksia palvella tutkijoita ja vakiinnutettaisiin tutkija- ja aineistopalvelu Tilastokeskuksen lakisääteiseksi tehtäväksi. Tämän viimeksi mainitun hallituksen esityksen mukaan tietojen saaminen tulee nopeutumaan merkittävästi lisäämällä Tilastokeskuksen tutkija- ja aineistopalvelun resursseja, mahdollistamalla tilastotarkoituksiin annetun aineiston luovuttaminen tutkijoille jo ennen asiaa koskevan tilaston valmistumista ja eräänlaisen ohituskaisten luominen valtioneuvoston tai ministeriön kiireelliseksi ilmoittamille käyttö lupahakemuksille. Ohituskaistan käyttöä ei esityksessä ole rajattu vain VATT:n suorittamiin valtioneuvoston ja ministeriöiden kiireelliseksi ilmoittamiin tutkimus- ja selvityshankkeisiin, vaan mahdollisuus siihen on muillakin tutkimusorganisaatioilla, jotka toteuttavat näitä kiireellisiä toimeksiantoja.

Voitaisiinko kenties vastaava ohituskaista valtioneuvoston ja ministeriöiden kiireelliseksi ilmoittamille tutkimus- ja selvityshankkeille luoda myös toisiolain ja julkisuuslain mukaisten tieto- ja tutkimuslupien käsittelyyn. Sääntely voisi tällöin kohdistua yleisesti kaikkien tutkimusorganisaatioiden tieto- ja tutkimuslupien käsittelyyn, mikä parantaisi merkittävästi paitsi VATT:n myös muiden valtioneuvoston ja ministeriöiden kiireellisiä toimeksiantoja toteuttavien tutkimusorganisaatioiden tilannetta.

Jos halutaan kuitenkin pitäytyä vain VATT:n edellytysten parantamisessa, olisi syytä selvittää, voitaisiinko tietojen saannin maksuttomuus ja ohituskaista (tiedonsaantioikeus ilman viranomaisten tieto- ja tutkimuslupia) rajoittaa VATT:ia koskevassa laissakin koskemaan vain valtioneuvoston ja ministeriöiden kiireelliseksi ilmoittamien tutkimus- ja selvityspyyntöjen toteuttamista samaan tapaan kuin Tilastokeskuksen myöntämien käyttö lupien osalta on esitetty (HE 72/2022 vp). Muilta osin VATT voisi toimia samoilla pelisäännöillä kuin muutkin tutkimusorganisaatiot käyttäen normaaleja tieto- ja tutkimuslupia. Näin vältettäisiin kilpailun vääristyminen tutkimusedellytyksissä ja samalla ehkä myös tutkimusrahoituksen saamisessa.

Yksi vaihtoehto olisi - Tilastokeskusta koskevien jo aiemmin ehdotettujen muutosten ohella - lisätä Findatan resursseja toisiolain mukaisten tietopyyntöjen ja tietolupien käsittelyyn, mikä sekin nopeuttaisi ajantasaisen aineiston saamista tutkijoille. Voi olla, ettei näillä kuvatuilla toimenpiteillä yhdessäkään kuitenkaan pystyittäisi varmistamaan ajantasaisten ja yhdisteltävien tietojen saamista tutkijoiden käyttöön ja sen jälkeen päätöksenteossa hyödynnettäväksi riittävän nopeasti. Findatan resurssien lisääminen turvaisi sosiaali- ja terveysalan tutkimusaineistojen saantia muuhunkin kuin

taloustieteelliseen aikakriittiseen tutkimukseen (esimerkiksi koronaa koskeviin lääketieteellisiin tutkimuksiin) ja ylipäättään tutkimuskäyttöön mahdollisimman nopeasti.

Tilastokeskus saa perustelujen mukaan jo nyt suuren osan VATT:lle kaavailtujen tiedonsaantioikeuden mukaisista tiedoista. Yhtenä toteutusvaihtoehtona tulisivat selvittää, voitaisiinko tällä hetkellä Tilastokeskukselta puuttuvat, nyt VATT:lle esitetyt tiedonsaantioikeudet antaa Tilastokeskukselle, mistä tiedot olisivat siten kaikkien tutkijoiden, myös VATT:n tutkijoiden saatavilla. Tilastokeskuksesta annetun lain muutosehdotuksen mukaisesti valtioneuvoston ja ministeriöiden kiireellisiksi ilmoittamien käyttö lupien osalta olisi käytössä aiemmin kuvattu ohituskaista.

Yhteenvetona voidaan todeta, että hallituksen esitys näyttäisi vaativan vielä jatkovalmistelua.

Tuomela Jukka
Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valvira