Olli Mäenpää
23.9.2022

Perustuslakivaliokunnalle

Hallituksen esitys laeiksi tilastokeskuksesta annetun lain ja tilastolain muuttamisesta (HE 72/2022 vp)

1. lakiehdotus

Tieteellisen tutkimuksen vapaus

Tilastokeskuksen uutena tehtävänä olisi 2 a §:n 1 momentin mukaan tutkija- ja aineistopalvelun ylläpitäminen. Palvelun tarkoituksensa olisi säännöksen mukaan tieteellisen tutkimuksen ja yhteiskuntaoloja koskevien tilastollisten selvitysten edistämistä varten ylläpitää, kehittää ja parantaa tilastojen ja tietoaineistojen tuottamiseen ja jakeluun liittyviä palveluja. Palvelu olisi tarkoitettu tieteellistä tutkimusta ja yhteiskuntaoloja kuvaavien tilastollisten selvitysten tuottamiseen. Esityksellä pyritään laajentamaan tilastodatan käyttöä ja hyödyntämismahdollisuuksia tutkimuksessa.

Tutkija- ja aineistopalvelua koskevalla sääntelyllä määriteltäisiin edellytyksiä perustuslain 16 §:n 3 momentissa tarkoitetun tieteen vapauden toteuttamiselle. Se toteuttaisi siten tältä osin perustuslain 22 §:ään perustuvaa julkisen vallan velvollisuutta turvata perusoikeuksien toteutuminen. Sääntelyn tarkoitusta voidaan pitää perusteltuna.

Verraten monimutkaisen ja osittain epäselvän sääntelyn mukaan aineiston käyttäminen edellyttäisi käyttölupaa, jota koskeva viittaussäännös sisältyy 2 a §:n 4 momenttiin. Tutkimukseen nimenomaisesti tarkoitetun aineistopalvelun käyttämisen luvanvaraisuus on tieteellisen tutkimuksen vapauteen kohdistuva ennakollinen rajoitus, jolle tulisi olla varsin painavia perusteita ja josta tulisi säätää täsmällisesti ja tarkkarajaisesti. Tällaisia perusteita voivat olla esimerkiksi tietojen salassapidettävyys tai henkilötietojen suoja.

Ehdotettua käyttölupaa edellyttävän sääntelyn perusteltavuus on epäselvä, sillä aineistopalvelun aineisto sisältäisi ilmeisesti lähtökohtaisesti julkista tietoa. Salassapidettävän tiedon luovuttamisesta säädetään toisaalta jo erikseen tutkimuslupaa koskevassa julkisuuslain 28 §:n ja käyttöoikeuden antamista koskevassa tilastolain 13 §:ssä, joissa on otettu huomioon tutkimuksen vapauden vaatimukset. Tilastolain 19 §:ssä on säännelty vielä erikseen tietosuojan vaatimusten huomioon ottamisesta. Säännösehdotuksessa tarkoitetun käyttöluvan soveltamisala tai suhde näihin säännöksiin on epäselvä, eikä lakiehdotuksen mukaisen käyttöluvan myöntämisen edellytyksiä ole määritelty täsmällisesti. Lupa voitaisiin kuitenkin

evätä painavasta syystä, mikä on perusoikeusrajoituksena ongelmallisen tulkinnanvarainen sääntely, eikä ota riittävästi huomioon tieteellisen tutkimuksen vapautta.

Toimivalta Tilastokeskuksen tietojen luovuttamiseen

Lakiehdotuksen 2 a §:n 4 momentin mukaan tutkija- ja aineistopalvelua varten vastaanotetut tiedot luovutetaan aineiston omistajan tai rekisterinpitäjän päätöksellä. Koska kysymys on viranomaisen tallenteista ja tilastoaineistoista, myös niiden luovuttamisesta päättää viranomainen julkisuuslaissa ja tilastolaissa säädetyin edellytyksin. Sen sijaan ulkopuoliselle ei yleensä voida luovuttaa viranomaisen toimivaltaa soveltaa julkisuus- tai tilastolakia yksittäistapauksessa.

Sikäli kuin säännösehdotuksessa tarkoitettu ”aineiston omistaja” olisi muu kuin viranomainen, sen toimivallan määrittelyn tulisi joka tapauksessa mukautua perustuslain 124 §:ssä säädettyihin vaatimuksiin. Kun lakiehdotukseen ei myöskään sisälly lainkaan sääntelyä siitä, millä perusteella aineiston omistajuus määräytyy, aineiston omistajan päätösvaltaa koskeva säännös on ongelmallisena perusteltua poistaa.

Sääntelyn täsmällisyys ja tarkkarajaisuus

Ehdotetulla sääntelyllä määritellään erityisesti perusoikeutena turvattujen julkisuusperiaatteen ja henkilötietojen suojan toteutumista. Perusoikeuskytkentäisyys merkitsee, että sääntelyn täsmällisyyteen ja tarkkarajaisuuteen on välttämätöntä kiinnittää erityistä ja perusteellista huomiota, jotta lainsäädäntötekniset edellytykset 1. lakiehdotuksen hyväksymiselle täyttyisivät. Etenkin käyttölupaa koskevaan sääntelyyn sisältyvän epätarkkuuden ja tulkinnanvaraisuuden vuoksi ehdotusta tulisi olennaisesti täsmentää ja sovittaa se yhteen julkisuus- ja tilastolain sisältämän tietojen luovuttamista koskevan sääntelyn kanssa.

Käyttölupahakemus

Sääntelyn täsmällisyysvaatimuksen kannalta on perusteltua kiinnittää huomiota joihinkin epäselviin säännösehdotuksiin 1. lakiehdotuksessa. Sen 2 a §:ssä säänneltäisiin käyttölupahakemuksen käsittelyjärjestystä (2 mom.) ja epäämistä (4 mom.). Käyttölupahakemuksella tarkoitettaisiin 4 momentin mukaan 1 momentissa tarkoitettua käyttölupahakemusta. Kyseisessä 1 momentissa ei kuitenkaan määritellä tai edes mainita käyttölupahakemusta, eikä perusteluistakaan ole saatavissa riittävää selvyyttä siihen, mitä käyttöluvalla tarkoitetaan. Viittaus tällaiseen lupaa voitaisiin ymmärtää viittaukseksi ainakin tilastolain 13 §:n tai julkisuuslain 28 §:n sääntelemään salassa pidettävien tietojen luovuttamislupaan taikka mahdollisesti myös sosiaali- ja terveystietojen toissijaisesta käytöstä annetun lain 5 luvun mukaiseen tietolupaan. Myös tilastolain 19 § saattaa tulla kysymykseen.

Näin epätarkkaa sääntelyä olisi välttämätöntä täsmentää määritelmällisesti, jos käyttölupaa koskevaa sääntelyä pidettäisiin tarpeellisena. Täsmentämisen tarvetta lisää tältä osin se, että myös ehdotettu 2 b § sääntelee käyttöluvan oikeusvaikutuksia.

Hakemuksen kiireellinen käsittely ja viivytyksetön toteuttaminen

Valtioneuvoston tai ministeriön tekemän käyttölupahakemuksen kiireellinen käsittely, josta ehdotetaan säädettäväksi 2 a §:n 2 momentissa, voi sinänsä olla perusteltu. Koska lupahakemuksen hyväksyminen edellyttää erityisiä lakisääteisiä perusteita ja niiden lainmukaista arviointia, ei kuitenkaan ole asianmukaista edellyttää suoraviivaisesti ja kategorisesti, että näiden tahojen lupahakemus on toteutettava ilman aiheetonta viivytystä. Hakemuksen välitön toteuttaminen ei täyttäisi perustuslain 21 §:ssä edellytetyn asianmukaisen käsittelyn vaatimuksia. Hakemuksen toteuttamisen sijasta sääntelyllä tarkoitettaneen hakemuksen johdosta tehdyn myönteisen lupapäätöksen toteuttamista. Sääntelyä tulisi täsmentää myös näiltä osin.

Tietojen luovuttaminen Tilastokeskukselle

1. lakiehdotuksen 2 a §:n 3 ja 4 momentissa ehdotetaan säädettäväksi tietojen luovuttamisesta Tilastokeskuksen tutkija- ja aineistopalveluun. Sääntely ei sisällä velvollisuutta luovuttaa tietoa kyseiseen palveluun, vaan luovuttaminen olisi aina tilastoviranomaisen harkinnassa (3 mom.).

Ehdotettu sääntely on sisällöllisesti päällekkäistä tilastolain 4. luvussa tilastotarkoituksiin kerättyjen tietojen luovuttamista koskevan sääntelyn kanssa. Tämä on omiaan aiheuttamaan epäselvyyttä sääntelyn sisällöstä. Ehdotettu sääntely olisi sovitettava sisällöllisesti tarkemmin yhteen kyseisen 4. luvun sisältämän perussääntelyn kanssa. Samalla olisi paikallaan arvioida, missä määrin erityissääntely on välttämätöntä.

Julkaisemattoman tilaston luovutuksen edellytyksiä koskevassa sääntelyssä käytetty terminologia on lisäksi osittain epäselvää, kuten ”este tai aiheellinen viivytys” -kriteeri 3 momentin 1. virkkeessä. Laintasoisen erityissääntelyn tarve ei myöskään tältä osin käy ilmi perusteluista.

2. Lakiehdotus

Henkilötietojen suoja

Etenkin tilastolain muuttamista koskevaan 2. lakiehdotukseen, sisältyy runsaasti henkilötietojen suojan kannalta relevanttia sääntelyä, joka koskee myös erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia ja valtiosääntöoikeudellisesti arkaluonteisia henkilötietoja. Tilastolaki on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 3/2004 vp), mutta valiokunta ei lausunnossaan arvioinut lakiehdotusta yksityiselämän tai henkilötietojen suojan kannalta. Hallituksen esitystä (HE 154/2012 vp), jonka tarkoituksena oli yhdenmukaistaa tilastolaki EU:n tilastoasetuksen kanssa, ei käsitelty perustuslakivaliokunnassa.

Perustuslakivaliokunta on arvioidessaan henkilötietojen käsittelyyn liittyvää sääntelyä yleensä katsonut, että sääntelyä on tarkasteltava perustuslain 10 §:n kannalta. Sen 1 momentin mukaan henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. Myös Euroopan unionin perusoikeuskirjan 7 artiklassa turvataan yksityiselämän suoja ja 8 artiklassa henkilötietojen suoja. EU:n tuomioistuimen antamat tuomiot määrittävät näiltä osin yksityiselämän ja henkilötietojen suojan keskeistä sisältöä (ks. esim. PeVL 14/2018 vp, s. 3—4). Samoin Euroopan ihmisoikeussopimuksen yksityiselämän suojaa koskevan 8 artiklan on Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä katsottu kattavan myös henkilötietojen suojan.

Perustuslakivaliokunnan mukaan tietosuoja-asetuksen yksityiskohtainen sääntely, jota tulkitaan ja sovelletaan EU:n perusoikeuskirjassa turvattujen oikeuksien mukaisesti, muodostaa yleensä riittävän säännöspohjan myös perustuslain 10 §:ssä turvatun yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta. Henkilötietojen suoja tulee turvata ensisijaisesti EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen ja kansallisen yleislainsäädännön nojalla. Kansallisen erityislainsäädännön säätämiseen tulee siten suhtautua pidättyvästi ja rajata sellainen vain välttämättömään tietosuoja-asetuksen salliman kansallisen liikkumavaran puitteissa (ks. PeVL 14/2018 vp, s. 4—5).

Toisaalta perustuslakivaliokunta on pitänyt selvänä, että kansallisen erityislainsäädännön tarpeellisuutta on arvioitava tietosuoja-asetuksenkin edellyttämän riskiperustaisen lähestymistavan mukaisesti kiinnittämällä huomiota tietojen käsittelyn aiheuttamiin uhkiin ja riskeihin. Mitä suurempi riski käsittelystä aiheutuu luonnollisen henkilön oikeuksille ja vapauksille, sitä perustellumpaa on yksityiskohtaisempi sääntely. Tällä seikalla on erityistä merkitystä arkaluonteisten tietojen käsittelyn osalta (PeVL 14/2018 vp, s. 5).

Ehdotettua laintasoista sääntelyä voidaan pitää sinänsä perusteltuna henkilötietojen suojan kannalta. Vaikka perustuslakivaliokunnan valtiosääntöisiin tehtäviin ei kuulu kansallisen täytäntöönpanosääntelyn arviointi EU:n aineellisen lainsäädännön kannalta (ks. esim. PeVL 31/2017 vp, s. 4), siltä osin kuin EU:n lainsäädäntö edellyttää kansallista sääntelyä tai mahdollistaa sen, tätä kansallista liikkumavaraa käytettäessä on kuitenkin otettava huomioon perus- ja ihmisoikeuksista seuraavat vaatimukset (PeVL 25/2005 vp). Nämä lähtökohdat koskevat myös henkilötietojen suojan kannalta relevanttia kansallista tilastolainsäädäntöä. Tässä suhteessa tilastolain muuttamista koskevan ehdotuksen perustelut ovat sangen niukat, mutta esitykseen ei näyttäisi sisältyvän ongelmia näiden lähtökohtien kannalta.

Kun tilastolain muuttamista koskeva ehdotus sisältää vain lähinnä teknisesti täsmentäviä ja ajantasaistavia säännösehdotuksia, ei tässä yhteydessä ole perusteita eikä mahdollisuutta arvioida laajemmin tai yksityiskohtaisemmin tilastolainsäädännön suhdetta henkilötietojen suojaan. Tilastotoiminnassa henkilötietojen suojaa turvaa joka tapauksessa myös se, että sovellettavaksi tulevat tilastosalaisuus sekä EU:n tilastoasetuksessa (2009) määritellyt tilastoperiaatteet ja niitä täsmentävät käytännesäännöt.

Henkilötietojen julkisuuden rajoittaminen

2. lakiehdotuksen julkisuutta sääntelevässä 18 §:ssä ehdotetaan säilytettäväksi viittaussäännös rekisteröidyn oikeudesta kieltää itseään koskevien tietojen käsittely. Koska viittaussäännös sijaitsee nimenomaan julkisuutta sääntelevässä pykälässä, se lienee tarkoitettu oikeusperustaksi kieltää itseään koskevien julkisten tietojen luovuttaminen viranomaisen tallenteesta ja tilastoaineistosta. Tämä rajoittaisi perusoikeutena perustuslain 12 §:n 2 momentissa turvattua julkisuusperiaatetta. Julkisuutta voidaan lainkohdan mukaan rajoittaa välttämättömien syiden vuoksi säätämällä siitä lailla erikseen.

Lähtökohtana Suomen lainsäädännössä on tietosuoja-asetuksen 86 artiklan määrittelemän kansallisen liikkumavaran perusteella ja puitteissa, että viranomaisen asiakirjojen julkisuus ja siten myös viranomaisen toimivalta luovuttaa asiakirjassa olevia henkilötietoja määräytyy julkisuuslain mukaan. Tämä lähtökohta käy ilmi tietosuojalain 28 §:stä, jonka mukaan oikeus saada tieto ja muu henkilötietojen luovuttaminen viranomaisen henkilörekisteristä määräytyy julkisuuslain mukaan. Tietosuojalakiehdotusta koskevaa hallituksen esitystä arvioidessaan perustuslakivaliokunta piti olennaisena, että tietosuoja-asetuksen 86 artiklaan on sisällytetty nimenomainen virallisten asiakirjojen julkisuutta koskeva artikla (PeVL 14/2018 vp, s. 15).

Tietojen luovuttamista sääntelevä julkisuuslaki ei sisällä oikeusperustaa, jonka nojalla henkilö voisi kieltää itseään koskevan julkisen henkilötiedon luovuttamisen. Myöskään tilastolakiin ei sisälly tällaista säännöstä. Säännösehdotuksessa oleva viittaussäännös kohdistaisi kielto-oikeuden myös julkisten henkilötietojen luovuttamiseen, mikä rajoittaisi julkisuusperiaatetta. Tällaiselle rajoitukselle ei kuitenkaan ole esitetty välttämättömiä syitä eikä pelkkä viittaussäännös tietosuoja-asetukseen myöskään täytä perustuslain 12 §:n 2 momentissa edellytettyä lailla erikseen säätämisen vaatimusta. Viittaussäännös on siten aiheellista poistaa, ellei sitä täsmennetä julkisuusperiaatteen mukaisesti. Muunlaiseen henkilötiedon käsittelyyn, kuten henkilötietojen keräämiseen, yhdistämiseen ja tallentamiseen, tällainen kielto voidaan kuitenkin kohdistaa tietosuoja-asetuksen perusteella.