LAUSUNTO PERUSTUSLAKIVALIOKUNNALLE

Asia:

- HE 72/2022 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi tilastokeskuksesta annetun lain ja tilastolain muuttamisesta

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt minulta asiantuntijalausuntoa hallituksen esityksestä 72/2022 vp. Esitän perustuslakivaliokunnalle lausuntonani kunnioittavasti seuraavaa:

1. Yleistä

Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi muutoksista tilastokeskuksesta annettuun lakiin ja tilastolakiin. Esitys liittyy tutkija- ja aineistopalvelujen ylläpitämistä koskevaan uuteen tehtävään.

Hallituksen esitys on merkityksellinen perustuslain 10.1 §:ssä säädetyn henkilötietojen suojan, 12.2 §:ssä säädetyn asiakirjajulkisuuden ja 16.3 §:ssä säädetyn tieteen vapauden kannalta katsottuna.

2. Tieteellinen tutkimus perusoikeutena ja henkilötietojen käsittelyperusteena

Hallituksen esitys liittyy keskeisesti tietojen antamiseen tutkimus- tai selvityskäyttöön. Hallituksen esitys sisältää ehdotuksia tutkijapalvelusta ja siihen liittyvistä järjestelyistä. Viranomaisen hallussa olevien asiakirjojen saaminen tutkimuskäyttöön on merkityksellinen perustuslain 16.3 §:ssä säädetyn tieteen vapauden turvaamiseksi.

Tieteen vapauteen sisältyy tieteellisen tutkimuksen vapaus, joka on yksilötason oikeus. Tämän vapausoikeuden sisältöä ei ole varsinaisesti juuri avattu perustuslain esitöissä. Kuitenkin säännös sisältää muun muassa tieteenharjoittajan oikeuden valita tutkimusaiheensa ja -menetelmänsä (HE 309/1993, s. 64, PeVM 25/1994 vp, s. 36). Oikeuskirjallisuuden mukaan tieteen vapauden keskeisenä sisältönä on luoda tutkijalle vapauspiiri, jonka puitteissa hänellä on oikeus päättää itse tieteellisen tiedon hankintaa, tulkintaa, arviointia, levittämistä ja omaksumista koskevista ratkaisuista (Tarmo Miettinen, Tieteen vapaus, 2001, s. 277). Tieteellisen tutkimuksen sisällöllisille edellytyksille on puolestaan muodostunut jonkin verran oikeuskäytäntöä, joka perustuu tiedonsaantioikeuksia koskeviin oikeustapauksiin. Oikeuskäytännön mukaan tieteellisen tutkimuksen on perustuttava asianmukaiseen tutkimussuunnitelmaan, josta on ilmettävä muun muassa tutkimuksen tarve ja tutkimusaineiston käytön perusteet (KHO 6.6.2007 t. 1552, KHO 5.12.2017 t. 6311). Lisäksi oikeuskäytännössä on laitettu painoa tutkimuksen tekijöiden tieteelliselle pätevyydelle sekä tutkimuksen julkisuudelle, joka mahdollistaa tiedeyhteisön itsekontrollin tutkimustuloksille. Erityisesti tutkimuksen tekemisen autonomisuutta suhteessa rahoittajiin ja muihin taustavaikuttajiin on pidetty merkityksellisenä arvioitaessa edellytyksiä luovuttaa salassa pidettäviä tietoja tieteelliseen tutkimukseen (KHO 2013:181).

Tietosuoja-asetuksessa on omaksuttu laaja tieteellisen tutkimuksen käsite, eikä sitä tule nähdäkseni sellaisenaan ymmärtää yksinomaan perusoikeutena turvatun tieteellisen tutkimuksen vapauden piiriin kuuluvana käsitteenä. Tietosuoja-asetuksen johdanto-osan 159 kohdan mukaan tieteellinen tutkimus muodostaa laajan kokonaisuuden käsittäen teknologian kehittämisen ja esittelyn, perustutkimuksen, soveltavan tutkimuksen, yksityisin varoin rahoitetun tutkimuksen ja kansanterveyden alalla yleistä etua varten tehtävän tutkimuksen. Tietosuoja-asetuksessa omaksuttu tieteellisen tutkimuksen käsite on asteellisesti laajempi eikä sillekään ole sinällään asetettu mitään erityisiä kriteerejä. Kansallisesti tietosuojalain (1050/2018) 31 §:ssä on säädetty tieteellisen tutkimuksen tekemiselle tiettyjä edellytyksiä, jos tieteellisessä tutkimuksessa halutaan poiketa rekisteröidyn oikeuksista.

Siten perusoikeussääntelyn ja tietosuojaoikeudellisen sääntelyn näkökulmista tieteellinen tutkimus saa asteellisesti eri merkityssisällön niin edellytysten kuin sisällöllisen laajuudenkin suhteen.

Nyt lausuttavana olevassa hallituksen esityksessä tieteellisen tutkimuksen käsite ymmärretään tietosuojaoikeudellisesti laajasti. Toisaalta hallituksen esityksessä ei tehdä myöskään eroa siihen, missä tilanteissa kysymys on nimenomaan perusoikeutena turvatun tieteellisen tutkimuksen vapauden turvaamisesta erityisesti, kun julkisuuslaissa (27–28 §) eräissä tilanteissa on nimenomaan säädetty perustuslakivaliokunnan (PeVL 43/1998 vp, s. 7) nimenomaisella myötävaikutuksella tieteellisen tutkimuksen vapauden turvaamisesta tutkimuslupia käsiteltäessä. Tuolloin sääntelyssä oli nimenomaan merkitystä sillä, että tieteellisen tutkimuksen vapautta koskeva säännös eriytettiin muista tiedonsaantiin liittyvistä intresseistä sen perusoikeuskytkentäisyytensä vuoksi.

Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 2 a §:n 1 momentin mukaan "tutkija- ja aineistopalvelu on tarkoitettu tieteellistä tutkimusta ja yhteiskuntaoloja kuvaavien tilastollisten selvitysten tuottamiseen ja yliopistoissa, korkeakouluissa, ammattikorkeakouluissa, tutkimuslaitoksissa ja ajatuspajoissa sekä muissa tutkimusta tekevissä organisaatioissa toimivien tutkijoiden tietoaineistotarpeisiin vastaamiseen ilman aiheetonta viivytystä, tietoturvallisessa käsittely-ympäristössä, ajantasaisella aineistolla ja mahdollisimman tasapuolisella tavalla". *Esityksessä tutkija- ja aineistopalvelu on sidottu mainituissa organisaatioissa toimiviin tutkijoihin. Perusoikeusnäkökulmasta tieteellisen tutkimuksen vapaus on yksilön perusoikeus, jota ei ole sidottu mihinkään organisaatiorakenteeseen*. Edelleen perustuslain 12.2 §:ssä säädetty oikeus saada tieto viranomaisen julkisesta asiakirjasta tai tallenteesta on yksilön oikeus. Tieteellisessä tutkimuksessa tutkija/tutkimusryhmä määrittää tutkimuskysymykset ja tutkimusmenetelmät itsenäisesti, jolloin tietosuoja-asetuksen mukaisesti tutkija/tutkimusryhmä toimivat rekisterinpitäjinä tutkimusaineistolle, koska käsittelyn tarkoitusta ja keinoja ei määrittele esimerkiksi yliopisto. *Asetelma on toisenlainen tilanteissa, joissa tutkimusta tehdään toimeksiannosta tai organisaation lakisääteisten tehtävien hoitamiseksi tai tietyn intressin etujen ajamiseksi esimerkiksi ajatushautomotoiminnassa.*

Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksessa tutkijat kiinnitetään siis johonkin 2 a §:n 1 momentissa mainittuun organisaatioon ja samalla sääntely sitoo paitsi tieteellisen tutkimuksen tekemisen johonkin tiettyihin yhteisöihin, joissa kaikissa ei varsinaisesti edes tehdä perusoikeutena turvatun tieteen vapauden nimissä tutkimustyötä, vaan kysymys on enemmänkin toimeksiantoperusteisista selvityksistä. Näitä selvityksiä voidaan sinällään tehdä enemmän tai vähemmän tieteen eettisiä sääntöjä myötäillen, mutta selvitykset ovat tilaajien ohjaamia ja rahoittamia, jolloin tutkimuksen autonomisuuden vaatimus ei täyty. Edelleen tällaisissa tutkimuksissa tutkimustuloksia ei suoraan alisteta tiedeyhteisön arvioitavaksi esimerkiksi riippumattomaan vertaisarviointimenettelyyn.

3. Henkilötietojen suoja

Tilastolain tarkoituksena on paitsi tilastotoimesta säätäminen, mutta myös edistää tilastotarkoituksia varten kerättyjen tietojen käyttöä tieteellisissä tutkimuksissa ja yhteiskuntaoloja koskevissa tilastollisissa selvityksissä. Tilastokeskuksen tai muun viranomaisen käsitellessä tilastoaineistoja tilastokäyttötarkoitukseen, rajautuu aineistojen käyttö tilastojen tekemiseen. Tässä suhteessa Tilastokeskukselle ja muille tilastoviranomaisille kertyvien tietoaineistojen ensisijaisena käyttötarkoituksena on tilastojen tuottaminen. Siten niille muodostuvien tietoaineistojen käyttö rajautuu viranomaistehtäviin. Kuitenkin tilastokäyttötarkoitusta varten kerättyjä tietoja voidaan antaa muihinkin käyttötarkoituksiin silloin, kun a) tietopyynnön esittäneellä on tiedonsaantioikeus näihin aineistoihin/asiakirjoihin ja b) käsittelyoikeus pyydetyille tiedoille. Tietojen antaminen voidaan toteuttaa suoraan julkisuuslaissa säädettyjä menettelyjä ja tiedonsaantioikeuksia noudattaen.

Silloin, kun tilastoviranomaisella ei ole enää tarve säilyttää tietoaineistoja tilastokäyttötarkoitusta varten, on tietoaineisto tietosuoja-asetuksen 5(1) artiklan, julkisen hallinnon tiedonhallintalain (906/2019) 21.2

§:n ja tilastolain (280/2004) 10 a § (16/2020) nojalla siirrettävä arkistokäyttötarkoitukseen tai tuhottava tietoturvallisella tavalla.

Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 2 a §:n 3 momentin mukaan "hallinnolliseen rekisteriin perustuvan tilaston julkaisemattomuus ei ole este tai aiheellinen viivytys tilastoinnissa käytettävän hallinnollisen rekisteriaineiston luovuttamiseen tutkija- ja aineistopalveluun". Ehdotetun säännöksen perusteella ei täysin ilmene edes perusteluista, missä tilanteissa tällainen tietoluovutus tehdään ja olisiko se säännönmukaista esimerkiksi tilanteissa, joissa tilastoaineiston säilytysaika on päättynyt. Tällaisessa tilanteessa tilastoaineisto tulisi joko tuhota tai siirtää tietosuojasääntelyn mukaisesti arkistokäyttötarkoitukseen säilytettäväksi. Toisaalta jos luovutus tapahtuisi tutkija- ja aineistopalveluun tehdyn tietopyynnön (käyttölupahakemuksen) vuoksi, tällöin käsittelyn perusteena olisi suoraan tietopyynnön/käyttölupahakemuksen käsittely lakisääteisenä velvollisuutena. Ehdotuksen perustelujen mukaan "Ehdotus mahdollistaa sen, että tilastointitarkoitukseen kerättyä tietoa (erityisesti tutkimus- ja selvityskäytössä tarpeellista hallinnollista rekisteriaineistoa) voidaan käyttää toissijaiseen tarkoitukseen eli luovuttaa tutkija- ja aineistopalvelulle tutkimus- ja selvityskäyttöön ennen kuin sitä on käytetty ensisijaiseen käyttötarkoitukseen eli tilastointiin.". *Nähdäkseni sääntely on tältä osin epätäsmällinen käsittelyn oikeusperusteen osalta tilanteissa, joissa tilastoaineistoja luovutetaan tutkija- ja aineistopalvelulle, koska kyseisessä palvelussa Tilastokeskus ei tee kaiketi tutkimus- ja selvitystöitä, vaan tuottaa tietoaineistoja joko pyynnöstä tai valmisaineistoja tulevia pyyntöjä varten tutkijoille ja selvitystyön tekijöille.*

Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 2 a §:n 4 momentin mukaan "Tilastokeskus voi lisäksi salassapitosäännösten estämättä ottaa vastaan, koostaa ja säilyttää tutkija- ja aineistopalvelua varten myös sellaisia välttämättömiä tietoja, joita ei käytetä tilastotuotannossa". *Ehdotettu säännös jättää epäselväksi, millä perusteella Tilastokeskukselle voidaan luovuttaa salassapitosäännösten estämättä muitakin kuin tilastokäyttöön tarkoitettuja tietoja ja mikä tässä tilanteessa on käsittelyn oikeusperuste.*

Perustuslakivaliokunta on arvioinut viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaa sääntelyä perustuslain 10.1 §:ssä 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 tietojenluovuttamismahdollisuus ovat valiokunnan mukaan voineet liittyä jonkin tarkoituksen kannalta "tarpeellisiin tietoihin", jos tarkoitetut tietosisällöt on pyritty luettelemaan laissa tyhjentävästi. Jos taas tietosisältöjä ei ole samalla tavoin luetteloitu, sääntelyyn on pitänyt sisällyttää vaatimus "tietojen välttämättömyydestä" jonkin tarkoituksen kannalta (PeVL 31/2017vp, PeVL 17/2016 vp).

Säännöksen (2 a §:n 4 mom.) muotoilu vaikuttaa siltä, että se luo Tilastokeskukselle tiedonsaantioikeuden, mutta epäselvää on, missä tilanteissa sitä käytettäisiin. Toisaalta luovuttavalla viranomaisella pitäisi olla oikeus poiketa salassapitovelvollisuudestaan, jonkin hyväksyttävän intressin vuoksi antaessaan tietoja Tilastokeskukselle tutkija- ja aineistopalvelua varten. Epäselväksi jää, toimisiko Tilastokeskus näissä tilanteissa saatujen tietoaineistojen arkistoijana, jolloin tiedot toimitettaisiin arkistokäyttötarkoituksessa. *On syytä korostaa, että tieteellisen tutkimuksen käyttötarkoitusta voidaan käyttää perusteena henkilötietojen käsittelylle silloin, kun niitä tosiasiassa käytetään tieteelliseen tutkimukseen.* Käsittelyperusteena tieteellinen tutkimus ei voi olla viranomaisissa sillä perusteella, että mahdollisesti jossakin tilanteessa tietoja tarvitaan tieteellisessä tutkimuksessa. *Tällaisissa tilanteissa käsittelyn tarkoitus viranomaisissa on arkistokäyttötarkoitus, jonka perusteena on nimenomaan tietoaineistojen säilyttäminen myöhemmin tapahtuvaa tieteellistä tutkimusta varten.* Perustuslakivaliokunta onkin todennut, että hyvä arkistointijärjestelmä on perusta tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapaudelle (PeVL 1372007 vp, s. 2). *Tästä syystä sinällään tietoaineistojen kerääminen arkistointia varten on hyväksyttävää ja palvelee perusoikeutena turvatun tieteen vapauden päämääriä.*

Alkuperäiseen tilastolliseen käyttötarkoitukseen nähden toissijaiseksi käyttötarkoitukseksi näyttää muodostuvan tietojen käsittely tutkija- ja aineistopalvelussa. Ehdotetun ja voimassa olevan sääntelyn perusteella käsittelykohteena olisi myös erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja ja laajemmin arkaluonteisia tietoja. Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään (ks. esim. PeVL 15/2018 vp, PeVL 1/2018 vp, PeVL 14/2017 vp) ottanut kantaa erityisesti arkaluonteisten tietojen käyttöön muuhun kuin alkuperäiseen käyttötarkoitukseen. Perustuslakivaliokunnan mukaan näissä tilanteissa voidaan tehdä vain täsmällisiä ja vähäisiksi luonnehdittavia poikkeuksia toissijaisiin käyttötarkoituksiin. Tällainen sääntely ei saa johtaa siihen, että muu kuin alkuperäiseen käyttötarkoitukseen liittyvä toiminta muodostuu rekisterin pääasialliseksi tai edes merkittäväksi käyttötavaksi. *Ehdotetussa sääntelyssä ei ole havaittavissa, että siinä rajattaisiin millään tavalla arkaluonteisten tietojen käyttöä toissijaisiin käyttötarkoituksiin.*

Hallituksen esityksen 2. lakiehdotuksessa ei ehdoteta muutettavaksi voimassa olevan arkaluonteisen tiedon käsitettä vastaamaan tietosuoja-asetuksessa tarkoitettua ja säädettyä erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsitettä. Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään käyttänyt edelleen arkaluonteisen tiedon käsitettä ja arvioinut tietosuoja-asetusta laajemmin yksityiselämän suojan ydinalueeseen kuuluvien arkaluonteisten tietojen sisältöä ja niihin liittyviä sääntelyvaatimuksia (PeVL 14/2018 vp ja PeVL 15/2018 vp). Perustuslakivaliokunta on muun muassa rinnastanut erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluviksi arkaluonteisina tietoina sosiaalihuollon asiakkuuden ja palvelut sekä eräät maksutiedot (PeVL 15/2018 vp, PeVL 17/2018 vp, PeVL 48/2018 vp ja PeVL 36/2020 vp). Toisaalta perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota tietosuoja-asetuksen ja kansallisessa lainsäädännössä käytettävän käsitteistön yhdenmukaisuuteen (PeVL 14/2018 vp, s. 9). Sääntelyä voidaan pitää epäselvänä, koska lainsäädännössä ei ole säädetty, mitä arkaluonteisella tiedolla tarkoitetaan. *Tilastolaissa säädetään arkaluonteisten tietojen keräämiseen liittyvästä oikeudesta, jota sovelletaan varsin laajasti eri toimijoihin, jotka toimivat tiedonantajina ja joutuvat arvioimaan niitä edellytyksiä, joilla he ovat velvoitettuja antamaan näitä sääntelemättömiä tietoja tilastoviranomaisen käyttöön. Sääntely jää epäselväksi, jota ei voida pitää lähtökohdiltaan onnistuneena, kun otetaan huomioon, että arkaluonteisten tietojen käsittelyä koskevan sääntelyn tulee olla täsmällistä ja tarkkarajaista sekä käsittelyn on rajoituttava välttämättömään* (PeVL 3/2017 vp).

Perustuslakivaliokunta on katsonut, että arkaluonteisia tietoja sisältävien rekisterien perustamista on arvioitava perusoikeuksien rajoitusedellytysten, erityisesti rajoitusten hyväksyttävyyden ja oikeasuhtaisuuden kannalta (esim. PeVL 21/2012 vp, PeVL 47/2010 vp ja PeVL 14/2009 vp). Valiokunnan mielestä arkaluonteisia tietoja sisältäviin laajoihin tietokantoihin liittyy tietoturvaan ja tietojen väärinkäyttöön liittyviä vakavia riskejä, jotka voivat viime kädessä muodostaa uhan henkilön identiteetille (PeVL 3/2021 vp ja siinä viitatut). Tästä syystä arkaluonteisten tietojen käsittely tulee rajata täsmällisillä ja tarkkarajaisilla säännöksillä vain välttämättömään (esimerkiksi PeVL 3/2017). Tätä on pidetty säätämisjärjestyskysymyksenä (esimerkiksi PeVL 15/2018 vp).

Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 2 a §:n 1 momentissa viitataan tutkija- ja aineistopalvelun olevan tietoturvallisessa käsittely-ympäristössä. *Ehdotus ei sisällä tietoturvallisuutta koskevia erityisiä säännöksiä lukuun ottamatta 1. lakiehdotuksen 2 b §:ssä ehdotettu pseudonymisointia ja anonymisointia.* Perustelujen mukaan "tietoturvallisella käsittely-ympäristöllä tarkoitetaan teknistä, organisatorista ja fyysistä tietojenkäsittelyn toimintaympäristöä, jossa tietoturvallisuus varmistetaan asianmukaisin hallinnollisin ja teknisin toimin. Määritelmä ehdotetaan, kuten myös turvallisuusluokituksen taso, laaja-alaisuutensa ja horisontaalisen luonteensa vuoksi kuitenkin jätettäväksi perustelujen tasolle, joskin se vastaa esimerkiksi toisiolain 3 §:n 11 kohdassa säädettyä." *Ehdotettu sääntely perusteluineen jää epäselväksi, millaisia vaatimuksia tietoturvallisuuden toteuttamiselle tullaan asettamaan. Tietosuoja-asetuksessa ei ole suoraan ja täsmällisesti säädetty konkreettisista teknisistä ja organisatorisista toimista henkilötietojen suojaamiseksi. Julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain 4 luku sisältää puolestaan pääpiirteiset vaatimukset tietoturvallisuustoimenpiteille, jotka luovat edellytyksen myös salassa pidettävien tietojen käsittelylle tietoturvallisella tavalla.* Lakiehdotuksen perusteluissa viitataan myös turvallisuusluokituksen tasoon, mutta siitäkään ei ole ehdotettu säädettäväksi mitään. Sinällään

turvallisuusluokittelusta on säädetty tiedonhallintalaissa, mutta tällainen luokittelu on rajattu pääosin maanpuolustus- ja turvallisuussalaisuuksia sisältäviin asiakirjoihin.

Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 2 a §:n 6 momentin mukaan "Tilastokeskus päättää henkilötietojen käsittelijänä muiden rekisterinpitäjien lukuun tutkija- ja aineistopalvelua varten yksittäisiin toimeksiantoihin vastaanottamiensa muiden rekisterinpitäjien tietojen säilyttämisestä. Tilastokeskus päättää rekisterinpitäjänä valmisaineistojen säilyttämisestä. Kansallisarkisto päättää tietojen säilyttämisestä pysyvästi".

Perustuslakivaliokunnan kannanottojen mukaan säilytysaikaa koskevan sääntelyn tulee lain tasolla olla kattavaa ja yksityiskohtaista. Tästä syystä säilytysaikaa koskevissa säännöksissä on oltava aikamääre (PeVL 20/2006 vp). Perustuslakivaliokunnan kannanoton mukaan tietojen pysyvä säilyttäminen ei ole henkilötietojen suojan mukaista, ellei siihen ole tietojärjestelmän luonteeseen tai tarkoitukseen liittyviä perusteita. Pysyvää säilyttämistä puoltaa se, että tiedot ovat osin muuttumattomia tai hitaasti muuttuvia eikä niitä päivitetä pelkän ajan kulumisen vuoksi, ja niiden pysyvä säilyttäminen on tarpeellista tehtävien hoitamiseksi (PeVL 18/2016 vp, PeVL 54/2010 vp, PeVL 3/2009 vp). Valiokunnan käytännön mukaan laajamittainen, erittelemätön, pitkäaikainen ja rajoittamaton tietojen säilyttäminen yhdistettynä viranomaisten erittelemättömään ja rajoittamattomaan pääsyyn näihin tietoihin on valtiosääntöisesti ongelmallinen (PeVL 20/2016 vp, PeVL 18/2014 vp). Valiokunta on painottanut erityisesti arkaluonteisten tietojen säilytysajan rajaamista siihen, mikä on välttämätöntä sen tavoitteen saavuttamiseksi, jonka vuoksi tiedot on järjestelmään tallennettu (PeVL 13/2017 vp).

Edellä esitettyjen perustuslakivaliokunnan kannanottojen perusteella sääntelyä tulisi täsmentää, koska sääntely vaikuttaisi koskevan myös arkaluonteisten tietojen säilyttämistä, jolloin esimerkiksi tietojen poistoajasta rekisteristä tulisi olla säädetty laissa. Lisäksi mainitussa säännöksessä luodaan Kansallisarkistolle toimivalta päättää tietojen pysyvästä säilyttämisestä. *Jos ehdotuksessa on tarkoitus luoda Kansallisarkistolle päättää muusta kuin arkistoinnista, pidän ehdotusta ongelmallisena, koska esimerkiksi arkaluonteisten tietojen pysyvästä säilyttämisestä tulisi säätää laissa. Toisaalta jos ehdotus merkitsee Kansallisarkistolle toimivaltaa päättää tilastoaineistojen tai muiden Tilastokeskuksen hallussa olevien aineistojen arkistoinnista, tulisi säännöksen sanamuodot olla täsmällisiä. Lisäksi ehdotusta tulisia arvioida suhteessa arkistolakiin (vrt. PeVL 1/2020 vp).* Säilytysaikojen määrittelyn perusteista on säädetty tiedonhallintalaissa, joten se jo osaltaan rajoittaa niin Tilastokeskuksen kuin Kansallisarkistonkin harkintamahdollisuuksia säilytysaikoja määriteltäessä.

4. Asiakirjajulkisuus

Hallituksen esityksen mukaan 1. lakiehdotuksen sääntelyehdotukset täydentävät viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999, julkisuuslaki) 28 §:ssä säädettyä. Siten ehdotettu sääntely on erityislainsäädäntöä, jolla on vaikutuksensa perustuslain 12.2 §:ssä säädetyn asiakirjajulkisuuden toteuttamiseen. Perustuslain mukaan viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, ellei niiden julkisuutta oleva välttämättömien syiden vuoksi rajoitettu lailla. Tilastokeskus samoin kuin muut tilastoviranomaiset ovat perustuslaissa ja julkisuuslaissa tarkoitettuja viranomaisia, joten niiden hallussa olevat tilastointitarkoituksiin saadut, hankitut ja laaditut asiakirjat ja muut tietoaineistot kuuluvat perustuslain 12.2 §:ssä säädetyn piiriin tallennusalustasta riippumatta esimerkiksi tietojärjestelmässä olevina tallenteina (ks. esim. PeVL 3/2009 vp ja PeVL 7/2019 vp).

Tilastotietoaineistot ovat julkisuuslain 24.1 §:n 16 kohdan nojalla säädetty kattavasti ehdottoman salassapidon piiriin. Kuitenkin tilastolain 12.1 §:ssä on säädetty tiedoista, joihin salassapitoa ei sovelleta. *Omaksuttu tilastosalaisuutta koskeva sääntelymalli on nurinkurinen asiakirjajulkisuussääntelyn lähtökohtiin nähden* (ks. vastaava verotustiedoista PeVL 40/2005 vp ja PeVL 4/2014 vp). Sääntely johtaa siihen, että tilastoaineistoista tiedonsaantiin joudutaan ilmeisesti pääsääntöisesti soveltamaan julkisuuslain 28 §:ssä säädettyä lupaa koskevia säännöksiä myös aineistoihin, jotka jossakin hallintoviranomaisessa olisivat

julkisia. *Tässä suhteessa kysymys on merkittävästä asiakirjajulkisuuden rajaamisesta, joka on tehty tilastosalaisuuden perusteella, mutta johtaa myös kategorisesti säädettynä tilanteisiin, jossa tietoaineistojen salassapidolle ei ole välttämättömiä syitä muuten kuin tilastoaineistoperuste.*

Hallituksen esityksessä käytetään käyttölupahakemuksen ja käyttöluvan käsitteitä. Nämä käsitteet poikkeavat yleislakina sovellettavaksi tulevasta julkisuuslain käsitteistöstä. Perustuslakivaliokunta on suhtautunut pidättyvästi siihen, että vakiintuneet ja voimassa olevaan oikeuteen perustuvat käsitteet korvataan lainsäädännössä selvästi epätäsmällisemmillä ja tulkinnallisiin epäselvyyksiin herkästi johtavilla uuskäsitteillä (PeVL 2/2018 vp). Käyttölupahakemus on julkisuuslaissa tarkoitettu pyyntö saada tieto viranomaisen asiakirjasta. *Julkisuuslaissa ei ole säädetty mistään tiedonsaantiin liittyvästä lupahakemusmenettelystä, vaan julkisuuslain 28 §:ssä on säädetty tietojen antamisesta siten, että tiedot annetaan viranomaisen antaman luvan perusteella.* Tietopyynnön esittämisestä on säädetty julkisuuslain 4 luvussa. Käyttölupa viittaa oikeuteen käyttää tietoja eikä oikeuteen saada tietoja perustuslain 12.2 §:ssä säädetyllä tavalla. *Tällaista asetelmaa pidän ongelmallisena, kun sääntely nojautuu kuitenkin vahvasti julkisuuslakiin.*

Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 2 a §:n 4 momentin viimeisen virkkeen mukaan lupahakemus voidaan evätä painavasta syystä. Ehdotus ei sisällä mitään perusteita siitä, mitkä olisivat painavia syitä. Perustuslain 2.3 §:n mukaan julkisen vallan käytön on perustuttava lakiin ja 12.2 §:n mukaan asiakirjajulkisuutta voidaan rajoittaa välttämättömien syiden vuoksi lailla. Nyt laissa ei ole kuitenkaan ehdotettu säädettäväksi edes suuntaa antavasti, mitkä olisivat painavia syitä luvan epäämiselle. Säännöksen perusteluissa kuitenkin todetaan, että "tällainen syy voi liittyä esimerkiksi valtakunnan turvallisuuteen, epäilyyn tiedustelusta tai vakoilusta taikka epäilyyn hakijan omistajien tai johdon luotettavuudesta tai hakijasta bulvaanina". *Nähdäkseni tässä tilanteessa ja sääntely-yhteydessä painavia syitä ei voida jättää yksin perustelujen varaan. Kiinnitän myös huomiota siihen, että 1. lakiehdotuksen 2 a §:n 4 momentin viimeisessä virkkeessä viitataan 1 momentissa tarkoitettuun käyttölupahakemukseen. Kuitenkaan 2 a §:n 1 momentissa ei ole mainittu tai ehdotettu säädettäväksi käyttölupahakemuksesta, joten epäselväksi jää, mihin säännös varsinaisesti käyttölupahakemuksen osalta viittaa ja mitä menettelyjä tai vaatimuksia käyttölupahakemukseen sisältyy. Lisäksi on syytä huomata, että julkisuuslaissa tietopyynnön esittämistä ei ole sidottu kirjalliseen muotoon tai lomakepakkoon.*

Koska tilastoaineistot ovat tilastoviranomaisen hallussa olevia viranomaisen asiakirjoja ja muita tallenteita, tulisi niistä tiedonsaantiin noudattaa mahdollisimman pitkälle yleislakina sovellettavaa julkisuuslakia. Erityisesti hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 2 b §:n 4 momentissa tarkoitetut valmisaineistot ovat sellaisia, jotka ovat Tilastokeskuksen hallussa olevia viranomaisen asiakirjoja tai tallenteita, jolloin ei ole esitettävissä mitään erityisiä perusteita sille, että julkisuuslain tiedonsaantimenettelyjä koskevista säännöksistä poikettaisiin. Julkisuuslaki lähtee tiedonsaannin viivytyksettömyysvaatimuksesta ja julkisuuslaissa on säädetty määräajat tietojen antamiseksi. Perusoikeutena turvattu asiakirjajulkisuus ja tieteellisen tutkimuksen vapaus edellyttävät, että viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ovat saatavissa ilman aiheetonta viivytystä. Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 2 a § 1 momentissa viitataan tietoaineistotarpeisiin vastaamiseen ilman aiheetonta viivytystä. Vastaava säännös sisältyy 1. lakiehdotuksen 2 a §:n 5 momentissa. *Ehdotus ei sisällä kuitenkaan mitään määräaikoja tietojen antamiseksi.* Toisaalta ilman eri sääntelyäkin julkisuuslain määräajat koskevat ainakin sellaista tietoaineistojen saantia, jotka ovat valmiita tutkimus- ja selvitystarpeisiin. *Nähdäkseni sääntelyehdotusta tulisi täsmentää suhteessa julkisuuslain sääntelyyn viivytyksettömyysvaatimuksen osalta. On osin ymmärrettävää, että laajoihin tietohakuihin ja uusien tietoaineistojen muodostamiseen tietopalveluna voi kulua enemmän aikaa kuin tavanomaiseen tietopyyntöjen käsittelyyn. Esimerkiksi arkistolain (831/1994) 21 b §:ssä on säädetty julkisuuslain määräajoista poikkeavat määräajat arkistosta annettaville tiedoilla. Koska kysymys on tutkija- ja aineistopalvelussa ja siten perusoikeuskytkentäisestä sääntelystä, tulisi siinä olla säädettynä joko erikseen tietojen antamiselle määräajat tai selkeä viittaus julkisuuslakiin ja siellä säädettyihin määräaikoihin.*

5. Käyttöluvan ehdot ja hyvä hallinto

Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 2 a §:n perustelut sisältävät tiedonsaantiin vaikuttavaa sääntelyä. Perusteluissa todetaan mm. "ajatuspajojen tietopyyntöjen pohjana on oltava tieteellisen tutkimuksen perusteet täyttävä tutkimussuunnitelma. Lisäksi ajatuspajojen on lainsäädännön ja käyttöluvan ehtojen sitouduttava noudattamaan muun muassa HTK-ohjetta. Ottaen huomioon perustuslain 16 §:n 3 momentissa turvattu tieteen vapaus, maininta HTK-ohjeen noudattamisvelvollisuudesta ehdotetaan jätettäväksi perustelujen tasolle."

Varsinaisessa 1 momentin ehdotetussa säännöksessä ei ole mitään tiedonsaantiin liittyviä ehtoja. Vaikuttaa siltä, että perusteluissa säädetään asioista, jotka tulisi olla säädetty laissa, kun otetaan huomioon perustuslain 80 §:ssä säädetyt vaatimukset laintasoiselle sääntelylle yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä 12.2 §:ssä säädetty lakiperusteinen julkisuuden rajaaminen. Tällaista perusteluilla säätämistä ei voida pitää hyväksyttävänä, koska julkisen vallan käytön on perustuttava perustuslain 2.3 §:n nojalla lakiin. Lisäksi hallituksen esityksessä viitatut hyvän tieteellisen käytännön ohjeet (HTK-ohjeet) ovat eräänlaista tiedeyhteisön itsesääntelyä, jota voi olla vaikea sovittaa yhteen esimerkiksi tilaustutkimuksiin. Toisaalta HTK-ohjeet on antanut Tutkimuseettinen neuvottelukunta, jonka toiminta perustuu yksinomaan asetuksentasoiseen sääntelyyn, jolloin HTK-ohjeetkaan eivät voi olla sitovia. Nähdäkseni tällaisten ehtojen asettamisen perusteet tulisi ilmetä laista perustuslain 2.3 § huomioiden (PeVL 14/2022 vp, kappale 9), jotta käyttölupaan voidaan antaa lakiin nojautuen hyvän hallinnon ja oikeusturvan vaatimukset täyttävä perusteltu päätös. HTK-ohjeisiin ovta sitoutuneet eri yhteisöt eikä tutkijat, joten tämäkin on syytä huomioida ehtoja asetettaessa.

6. Sääntelyn selkeys

Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt lakiehdotusten käsittelyn yhteydessä informatiivisten viittaussäännösten tarpeellisuuteen (PeVL 49/2017 vp). Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 2 a §:n 3 ja 4 momentti sisältävät informatiivisia viittaussäännöksiä. Ehdotuksen 3 momentissa viitataan tilastolaissa tarkoitettuun tilastoviranomaiseen, joka päättäisi rekisterinpitäjänä aina tilastointitarkoitukseen kerätyn aineiston luovutuksesta. Ehdotettuun säännökseen on sekoitettu julkisuuslaista juontuva viranomaisen käsite ja tietosuojasääntelystä rekisterinpitäjän käsite. Perustelujen mukaan säännös olisi informatiivinen. Kuitenkaan tilastolaissa ei ole säädetty tilastoviranomaisten rekisterinpitäjän asemasta, jolloin säännös näyttäisi säätävän tilastoviranomaisesta rekisterinpitäjänä, jonka toimivaltaan kuuluisi tietoluovutuksista päättäminen. Julkisuuslakiperusteisessa sääntelyssä tietojen antamisesta päättää viranomainen. Puolestaan ehdotetun 4 momentin mukaan Tilastokeskuksen tilastointitarkoituksiin kerättyjen tietojen luovuttamisesta säädetään tilastolain 13 §:ssä, jossa ei ole kuitenkaan säädetty nimenomaan Tilastokeskuksen tietojen luovuttamisesta vaan yleisemmin tilastoviranomaisen saamien tietojen luovuttamisesta. *Sääntelyä olisi syytä täsmentää joko poistamalla viittaussäännökset tai muotoilemalla siten, että ne vastaavat viitattua sääntelyä.*

Vantaalla 22.9.2022

Tomi Voutilainen
julkisoikeuden professori, dosentti