Eduskunnan Hallintovaliokunnalle

HE 72/2022 vp eduskunnalle laeiksi tilastokeskuksesta annetun lain ja tilastolain muuttamisesta (HE, 12.5.2022)

1. Tausta

Tilastokeskus kiittää mahdollisuudesta lausua asiassa.

Tilastokeskus pitää Tilastokeskusta koskevan lainsäädännön kehittämistä tärkeänä. Muuttuva lainsäädäntö luo edellytykset Tilastokeskuksen toiminnan kehittämiselle. Käytännössä muutokset ovat mahdollisia vain, jos samalla turvataan Tilastokeskuksen perustoiminnan eli tilastotuotannon rahoitus, jonka avulla syntyy tarvittavat tietovarannot lainsäädännön mahdollistamille uusille palveluille.

Lainsäädännön kehittämistyössä on muistettava pitää erillään Tilastokeskuksen toimintaa ohjaava hallinnollinen säädös, laki tilastokeskuksesta ja valtion tilastotoimea ohjaava yleislaki eli tilastolaki (280/2004). Tilastolain kehittämiseen ja siinä olevaan liikkumavaraan vaikuttaa olennaisesti Neuvoston ja Euroopan parlamentin asetus Euroopan tilastoista (EY) No 223/2009.

2. Huomioita perustuslakivaliokunnan lausunnosta, henkilötietojen suoja

Tilastolakia muutettiin vuonna 2020 tietosuojalainsäädännön uudistumisen johdosta (HE 77/2019 vp). Tilastolain muutos tuli voimaan 1.2.2020 (16/2020). Tässä muutoksessa keskityttiin tilastokeskuksen tietosuojaoikeudelliseen rooliin tilastotuotannossa. Nyt käsittelyssä olevassa hallituksen esityksessä tavoitteena on selkiyttää tilastokeskuksen tietosuojaoikeudellista asemaa sen tarjotessa tutkija- ja aineistopalvelua.

Perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL kohta (8), nostaa esiin arkaluonteisten tietojen säilytysajat. Nostamme esille, että tilastotarkoituksiin kerättyjen tietojen säilytysajasta säädetään tilastolain 10 a §:ssä. Tilastokeskuksen digitaalisessa muodossa olevat tilastoaineistot säilytetään pysyvästi. Pysyvästi säilytettäväksi määrättyjä tilastoaineistoja hyödynnetään tieteellisessä tutkimuksessa ja siten myös tutkija- ja aineistopalvelussa. Muiden rekisterinpitäjien aineistoista tehtävät valmisaineistot muodostavat uuden tietokokonaisuuden, säilyttämisestä säädetään käsiteltävän HE:n 2 a §:ssä momentissa 6.

3. Huomioita perustuslakivaliokunnan lausunnosta, Tieteellisen tutkimuksen vapaus

Perustuslakivaliokunnan lausunnossa nostettiin esiin tilastotarkoituksiin kerättyjen tietojen luovuttaminen ja siihen liittyvä käyttölupamenettelyn laillisuus, kun otetaan huomioon perustuslain 16 §:n 3 momentissa turvattu tieteen vapaus. (PeVL kohta (13))

Tilastotarkoituksiin kerättyjen salassa pidettävien tietojen käsittelystä ja luovuttamisesta säädetään tilastolaissa (13 § ja 19 §). Siinä säädetyt luovuttamisen periaatteet ovat linjassa Euroopan tilastoja koskevan asetuksen (EY) No 223/2009 kanssa. Tilastolain 13 §:ssä ei oteta kantaa siihen, kuuluuko tutkija johonkin organisaatioon vai ei. Käyttöoikeus voidaan myöntää myös yksittäiselle tutkijalle, jos 13 §:ssä säädetyt edellytykset muutoin täyttyvät. Jos samaa periaatetta halutaan noudattaa tutkija- ja aineistopalvelussa, voisi 2 a §:n ensimmäisessä momentissa olevan listauksen organisaatioista poistaa tai siirtää uudelleen muotoiltuna lain perustelutekstiin.

Vastauksena PeVL kohtiin (21) ja (22). Tietojen salassapidosta on säädetty viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 24 §:n 1 momentin 16 kohdassa. Tämän vuoksi tietojen luovuttaminen perustuu käyttölupaan. Käyttölupa koskee sekä yksilöityjä tutkimusaineistoja että tilastoaineistoista muokattuja valmisaineistoja silloin kuin ne sisältävät salassa pidettäviä tilastotarkoituksiin kerättyjä tietoja.

Tilastotarkoituksiin kerättyjen, salassa pidettävien tietojen luovuttamisesta säädetään tilastolain 13 §:ssä. Muiden kuin tilastotarkoituksiin kerättyjen tietojen osalta käyttötarkoituksesta säädetään rekisteriä koskevassa lainsäädännössä tai julkisuuslaissa. Tämän vuoksi kerättyjen tietojen luovuttamisesta ei liene tarpeellista päällekkäisesti säätää laissa tilastokeskuksesta ehdotettua tarkemmin.

Perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota käyttölupiin tieteen vapautta rajoittavana toimenpiteenä myös PeVL kohdissa (15) ja (16).

Tilastoviranomainen ei saa tilastolain 13 §:n 3 momentin mukaan luovuttaa tutkimuskäyttöön sellaisia tietoja, joiden perusteella tilastoyksikkö voidaan tunnistaa suoraan. Tietoihin voidaan kuitenkin antaa käyttöoikeus, jos suoran tunnistamisen mahdollistavat tiedot on poistettu. Käyttöoikeus on luovuttamista rajoitetumpi mahdollisuus käsitellä tietoja. Käsittely tapahtuu tietoturvallisessa käsittely-ympäristössä, josta myös ehdotetaan säädettäväsi nyt käsittelyssä olevassa hallituksen esityksessä.

Vaikka aineiston suora tunniste (nimi, julkisesti saatavilla oleva rekisteritunnus tai henkilötunnus ja osoite) poistetaan ja korvataan pseudotunnisteella, säilyy välillisen tunnistamisen mahdollisuus. Tämän vuoksi tietojen henkilötietoluonne säilyy.

Pseudonymisointia on käsitelty ainakin EU:n tietosuoja-asetuksessa (EU) 2019/679 johdanto-osan kohdassa (26). Lisäksi suora tunnistaminen ja epäsuora tunnistaminen on määritelty myös Euroopan tilastoista annetussa asetuksessa (EY) 223/2009 artiklassa 3 ja tilastolain muutosta koskeneen hallituksen esityksen (HE 154/2012) yksityiskohtaisissa perusteluissa.

Julkisina aineistoina Tilastokeskuksella on tilastotietokannat (esim. StatFin) ja tilastolain 13 a §:ssä säädetyt julkiseen käyttöön tarkoitetut tiedostot. Niiden käyttäminen ei edellytä käyttölupaa. Myöskään tilastolain 12 §:ssä julkisiksi määriteltyjen valtion ja kunnallisen viranomaisen toimintaa ja taloutta koskevien tietojen luovuttaminen ei edellytä käyttölupaa.

PeVL esitti harkittavaksi (PeVL, kohta (14)) ”*Valiokunta katsoi, että perustuslain 16 §:n 3 momentissa turvatun tieteen vapauden näkökulmasta ei ole aivan asianmukaista ulottaa sääntelyä tieteellisen tutkimuksen osalta vain "yhteiskuntaoloja" koskevaan tutkimukseen, ja ehdotuksen tarkistamista tältä osin oli valiokunnan mukaan aiheellista vielä harkita.*”

HE 72/2022:ssä on kuvattu Tilastokeskuksen tehtäväksi 2 a §:ssä ”*ylläpitää, kehittää ja parantaa tilastojen ja tietoaineistojen tuottamiseen ja jakeluun liittyviä palveluja tieteellisen tutkimuksen ja yhteiskuntaoloja koskevien tilastollisten selvitysten edistämistä varten (tutkija- ja aineistopalvelu)*”. Tässä muotoilussa tutkimuksen kenttää ei rajata yhteiskuntaoloja kuvaaviin tutkimuksiin. Sen sijaan rajaus on yhteiskuntaoloja kuvaaviin tilastollisiin selvityksiin. Ennen vuotta 2013 tehtyä tilastolain uudistusta rajaus koski myös tieteellistä tutkimusta. Asiaa on käsitelty myös hallintovaliokunnassa tilastolain uudistuksessa vuonna 2004 (HaVM 3/2004).

4. Huomioita perustuslakivaliokunnan lausunnosta, julkisuusperiaate

Laissa tilastokeskuksesta on tarpeen säätää tutkija- ja aineistopalveluun toimitettujen muiden rekisterinpitäjien aineistojen vastaanottamisesta, koostamisesta ja luovuttamisesta.

Kun tutkija- ja aineistopalvelun kautta luovutetaan muita kuin tilastointitarkoitukseen kerättyjä rekisteriaineistoja tai niistä muodostettuja valmisaineistoja, on niiden luovuttamisesta tutkimuskäyttöön säädetty ko. rekisteriä koskevassa lainsäädännössä. Mikäli rekisteriä tai aineistoa koskevaa lainsäädäntöä ei ole, käyttölupamenettelyssä sovelletaan julkisuuslakia.

PeVL kohdassa (23) todetaan mm. *” Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 2 a §:n 4 momentin mukaan tutkija- ja aineistopalvelua varten vastaanotetut tiedot luovutetaan aineiston omistajan tai rekisterinpitäjän päätöksellä. Säännösehdotuksen merkitys on epäselvä, eikä esimerkiksi aineiston omistajaa määritellä laissa.*”

Tilastokeskuksen näkökulmasta tämän sääntelyn tarve, johon PeVL (23) viittaa, koskee henkilötietoja tai tilastolain mukaan salassa pidettäviä tietoja. Huomioitavaksi myös, että 2 b §:n momentissa 4 säädetään valmisaineistojen osalta seuraavasti *”Tilastokeskus päättää tietojen luovuttamisesta ja käyttöoikeuden antamisesta valmisaineistoihin, jotka on muodostettu tilastointitarkoitukseen kerätyistä tiedoista tai muun rekisterinpitäjän päätöksellä tutkija- ja aineistopalvelua varten vastaanotetuista tiedoista.*” Tämän kohdan merkitys olisi nopeuttaa ja helpottaa aineistojen käyttölupakäytäntöä tutkijoille. Tällöin tutkijoiden käyttöluvat, koskien Tilastokeskuksen muodostamia valmisaineistoja, voitaisiin käsitellä ja ratkaista yhdessä paikassa. Riippumatta siitä mistä rekistereistä valmisaineisto on koostettu ja muodostettu. Tämä on yksi nopean palvelukyvyn edellytyksistä ja siksi tarpeellinen.

5. Huomioita perustuslakivaliokunnan lausunnosta, tietojen luovuttaminen Tilastokeskukselle

PeVL kohdassa (27) todetaan ”*ehdotetun sääntelyn olevan päällekkäistä tilastolain 4 luvussa tilastotarkoituksiin kerättyjen tietojen luovuttamista koskevan sääntelyn kanssa.*”

Tällä sääntelyllä annettaisiin Tilastokeskukselle oikeus ottaa vastaan, koostaa ja luovuttaa myös sellaisia tietoja, joita se ei käytä tilastointitarkoituksissa. Sääntely mahdollistaisi näiden aineistojen rekisterinpitäjille mahdollisuuden luovuttaa näitä aineistoja tutkija- ja aineistopalveluun, jossa niistä voitaisiin koostaa valmisaineistoja. Mikäli tätä HE:n kohtaa tulee muuttaa, tämän voisi toteuttaa poistamalla 2 b § momentissa 4 olevan sivulauseen ”*tilastointitarkoitukseen kerätyistä tiedoista tai”*. Kohdan selkeyden vuoksi olisi kuitenkin toivottavaa, että kohtaa ei muutettaisi.

Ne valmisaineistot, jotka on muodostettu Tilastokeskuksen tilastotarkoituksiin kerätyistä tiedoista, luovutetaan tilastolain 13 §:n perusteella.

6. Tutkijoiden tasapuolinen palveleminen (Susanna Lindroos-Hovinheimon PeVL lausuntoon)

Euroopan tilastoja koskevassa asetuksessa säädetään tilastotoimessa noudatettavista tilastoperiaatteista, joita tulisi noudattaa tilastotarkoituksiin kerättyjen tietojen käsittelyssä. Tässä yhteydessä periaatteista on otettava huomioon ammatillinen riippumattomuus ja puolueettomuus. Ammatilliseen riippumattomuuteen kuuluu mm. se, että tilastoviranomainen päättää keräämiensä tietojen jakelun ajankohdan ja puolueettomuuden periaatteeseen puolestaan kaikkien käyttäjien yhdenvertainen kohtelu.

Tässä valossa Tilastokeskus pitää ehdotusta valtioneuvoston etusijasta tutkijoiden tasapuolisen kohtelun kannalta ongelmallisena, ellei tätä tehtävää resursoida riittävästi erikseen. Resurssin varaaminen valtioneuvoston etusijalle asettamiin tutkimushankkeisiin on poissa muiden tutkijoiden palvelemisesta ja saattaa aiheuttaa epävarmuutta heidän aineistojensa saatavuuteen. Erillisen resurssin varaamisella pelkästään valtioneuvoston tarpeita palvelemaan on taloudellisia vaikutuksia.

Tilastokeskus näkee, että Valtioneuvostolla on keinoja (esimerkiksi valtion talousarvio) varmistaa, että sen tietopyyntöihin reagoidaan, käyttölupahakemukset käsitellään ja aineistoja toimitetaan nopeasti.

7. Datahuone - Lainsäädäntö mahdollistaa datahuoneen aineistoinfrastruktuurin toteuttamisen

Syksyllä 2022 Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen yhteyteen perustettiin datahuone-pilotti. Tilastokeskus toimii yhtenä organisaationa Datahuoneessa, jonka tavoitteena on tukea päättäjiä tietoon perustuvassa päätöksenteossa. Tilastokeskus vastaa datahuoneen aineistoinfrastruktuurista. Pilotti päättyy vuoden 2025 lopussa.

Pilotin tarkoituksena on siirtää korona-aikana toimineen Tilannehuoneen oppeja jatkuvaksi osaksi päätöksenteon tukea ja edistää data-analyysin hyödyntämistä päätöksenteon eri vaiheissa. Pilotin tavoitteena on myös tuoda data-analyysityötä lähemmäs ministeriöiden arkea, tukea analyysiosaamista ja sen leviämistä ministeriöissä poikkihallinnollisesti. Pilotin loppuvaiheessa arvioidaan kokeilun tuloksia ja tehdään päätökset jatkotoimenpiteistä.

Datahuoneen tarjoama nopea tieto perustuu Tilastokeskuksen ja muiden viranomaisten tietovarantojen ajantasaiseen käyttöön. Aineistoista saadaan suurin hyöty, kun tietovarannoissa olevia aineistoja pystytään yhdistämään pseudotunnisteilla toisiinsa. Tietoja käsitellään Tilastokeskuksen ylläpitämässä tietoturvallisessa etäkäyttöympäristössä.

Nyt käsittelyssä oleva HE mahdollistaisi datahuoneen aineistoinfrastruktuurin tehokkaan toteuttamisen ja tietovarantojen laajentamisen valmisaineistoina myös muihin, kuin tilastotarkoituksiin kerättyihin tietoihin.

8. Valmisaineistot mahdollistavat laadukkaan ja nopean tutkimuksen

HE 72/2022 mahdollistaisi valmisaineistokirjaston laajentamisen. HE 72/2022, 2a § antaisi Tilastokeskukselle oikeuden ottaa vastaan, koostaa ja säilyttää tutkija- ja aineistopalvelutehtävää varten myös sellaisia tietoaineistoja, joita Tilastokeskus ei ota vastaan tilastointia varten tilastolain 14 ja 15 § perusteella. Tämän kohdan keskeinen merkitys olisi mahdollistaa uusien helposti yhdisteltävien ja tutkijoita varten kuvattujen valmisaineistojen muodostaminen. Valmisaineistoina Datahuoneessa kehitettävät tietovarannot olisivat laajemmin ja ajantasaisesti myös muiden kuin Datahuoneen tutkijoiden käytössä.

Yksi keskeisiä toimintaperiaatteita Datahuonetoimintojen tai nopean tutkijapalvelun mahdollistamiseksi on ns. valmisaineisto, johon myös HE 72/2022:ssä viitataan. Valmisaineistoilla tarkoitetaan jatkuvasti ylläpidettäviä, ajantasaisia, rajattuja ja pseudonymisoituja datatiedostoja.

Valmisaineistot muodostavat eräänlaisen datakirjaston, josta tutkija voi valita tutkimuksensa kannalta välttämättömät tiedot. Aineistot voidaan luovuttaa tutkijalle nopeasti, koska ne ovat jatkuvasti ylläpidettyjä ja valmiiksi pseudonymisoituja, eli suojattu niin, että yksilöiden suora tunnistaminen on estetty. Vaikka aineiston suora tunniste poistetaan ja korvataan

pseudotunnisteella, säilyy välillisen tunnistamisen mahdollisuus. Tämän vuoksi tietojen henkilötietoluonne säilyy.

Valmisaineisto-kokonaisuudet on muodostettu niin, että yksi valmisaineistokokonaisuus sisältää ilmiön kannalta tarpeellisen tiedon. Tulkinnan tarpeellisesta kokonaisuudesta tekee aineiston tunteva virkahenkilö. Tutkija voi oman tutkimussuunnitelmansa niin vaatiessa hakea lupaa useampaan valmisaineistoon ja yhdistää ne toisiinsa pseudotunnisteiden avulla ja näin hän saa itse muodostettua tarvitsemansa isomman aineistokokonaisuuden.

Näin syntyvä nykyistä laajempi tietovaranto tuo myös uudenlaisia mahdollisuuksia tutkimuksen käyttöön. Helposti yhdisteltävien ja tutkijoita varten kuvattujen aineistojen tuottaminen vaatii kuitenkin erillistä rahoitusta. Tämä mahdollistaisi sellaisen tiedontuotannon, jota ei aikaisemmin ole tehty.

9. EU Euroopan tilastoja koskevan asetuksen (EY) N:o 223/2009 uudistamista suunnitellaan

Euroopan tilastoja koskevan asetuksen (EY) N:o 223/2009 uudistamista suunnitellaan. Komissio on käynnistänyt julkisen kuulemisen, joka päättyy 25.10.2022. Asetuksen uudistamisen tavoitteena on mahdollistaa tilastojen nopea tuottaminen käyttäjien kysynnän mukaisesti, lisätä tehokkuutta ja vähentää tietojen toimittajien, myös jäsenvaltioiden, työn määrää ja kustannuksia. Tilastokeskuksen näkemyksen mukaan nämä tavoitteet ovat kaikilta osin kannatettavia

Euroopan tilastoja koskevat nykyiset perussäännöt (asetus (EY) N:o 223/2009) ovat peräisin vuodelta 2009. Vaikka näitä sääntöjä tarkistettiin osittain vuonna 2015, ne kuvastavat yhä sitä, miten virallisia tilastoja tuotettiin 2000-luvun alussa. Tämän jälkeen tapahtunut kehitys on mullistanut datan saannin, käsittelyn ja ympäristön, jossa Euroopan tilastoja laaditaan, tuotetaan ja jaetaan. Virallisiin tilastoihin sovellettavat säännöt on saatettava ajan tasalle tämän kehityksen mukaisesti.

10. Lainsäädännön kehittämistä tulee jatkaa

Tilastokeskus pitää tärkeänä, että Tilastokeskusta koskevan lainsäädännön kehittämistä jatketaan. Tämän hallituksen esityksen valmistelun yhteydessä on noussut esiin uusia muutostarpeita, joita ei aikataulusyistä ole ehditty valmistella hallituksen esityksen muotoon.

Nyt ehdotetun tieteellistä tutkimusta ja yhteiskuntaoloja kuvaavien selvitysten tekemistä palvelevan tutkija- ja aineistopalvelun lisäksi Tilastokeskuksen tehtäviä voisi laajentaa operaattoripalvelun tarjoajan suuntaan eli mahdollisuuteen välittää viranomaisten tietoaineistoja toiselle viranomaiselle sen lakisääteisten tehtävien hoitamiseksi. Tilastokeskus toimisi aineistojen välittäjänä mikä mahdollistaisi Tilastokeskuksen tietojärjestelmäinfrastruktuurin ja aineistojen käsittelyosaamisen hyödyntämisen laajemmin julkishallinnossa. Tämä toisi myös merkittäviä tehokkuushyötyjä.

Myös Tilastokeskuksen tiedonsaantioikeuksien laajentamista tulisi harkita uusien tietoaineistojen ja tilastotoimen tietotarpeiden myötä. Tällaisia tunnistettuja tarpeita ovat mm. yhteystiedot sekä mahdollisen varallisuustilastoinnin edellyttämät tietoaineistot.

VM:n asettaman ns. Spolanderin työryhmän (Julkishallinnon aineistojen hyödyntämistä selvittävän työryhmä)[1] loppuraportissa vuodelta 2020 suositellaan palvelun hinnoitteluun muutoksia niin, että osa palvelusta katettaisiin

[1] Julkishallinnon aineistojen hyödyntämistä selvittävän työryhmän loppuraportti (valtioneuvosto.fi)

budjettivaroin. Hinnoittelua esitettiin muutettavaksi niin, että tutkijalta laskutettaisiin rajakustannukset palvelun tarjoamisesta. Muutoksen toteuttaminen edellyttäisi lainsäädännöllisiä muutoksia. Tilastokeskuksen näkemyksen mukaan tämä olisi hyvä uudistus. Lisäksi näkemyksemme mukaan Suomen tietovarallisuuden potentiaalin täysimääräinen hyödyntäminen edellyttäisi, että tutkija- ja aineistopalvelu nähtäisiin ja rahoitettaisiin osana tutkimusinfrastruktuuria.

Nyt käsiteltävä hallituksen esitys (HE 72/2022) ja laki sosiaali- ja terveystietojen toissijaisesta käytöstä (552/2019) tuovat molemmat esille tarpeen käsitellä tutkimuskäyttöön annettuja mikroaineistoja tietoturvallisessa käyttöympäristössä. Tietoturvallisen käyttöympäristön ylläpidosta ja kehittämisestä syntyvät käyttökustannukset olisi huomioitava myös myönnettävässä tutkimusrahoituksessa tai palvelun tarjoajien rahoituksessa. Tutkija- ja aineistopalvelun rahoitusrakenteesta päätettäessä tulisi vaikutukset huomioida vastaavasti tutkimuksen rahoituksessa. Tilastokeskus on kuvannut tätä tarkemmin talousvaliokunnalle HE 72/2022 vp:stä annetussa lausunnossa.