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

Opetus- ja kulttuuriministeriön lausunto hallintovaliokunnalle

Eduskunnan hallintovaliokunta on pyytänyt asiantuntijalausuntoa hallituksen esityksestä, joka koskee tilastokeskuksesta annetun lain lakia ja tilastolain muuttamista. Esityksen mukaan tilastokeskuksen tehtäviin lisättäisiin tutkija- ja aineistopalvelun ylläpitäminen, selvennettäisiin Tilastokeskuksen ja muiden osapuolten asemaa sekä tietosuojaoikeudellisia rooleja rekisterinpitäjinä ja henkilötiedon käsittelijöinä, sekä laajennettaisiin Tilastokeskuksen tiedonsaantioikeuksia mm. varhaiskasvatuksen henkilötietoihin.

Opetus- ja kulttuuriministeriön näkökulmasta hallituksen esityksessä ehdotettu Tilastokeskuksen tehtävien laajentaminen tutkija- ja aineistopalvelulla on tilastolain mukainen ja selkeyttää Tilastokeskuksen roolia tutkijayhteisön suuntaan. Ministeriön näkemyksen mukaan erityisen tärkeä on hallituksen esityksen tavoite edistää tutkimuskäyttöä mahdollisimman tasapuolisesti. On tärkeää, että eri alojen tutkijoilla on yhtäläiset mahdollisuudet hyödyntää aineistoja tutkimuksessaan. Opetus- ja kulttuuriministeriö kannattaa myös tilastolain varhaiskasvatusta koskevaa muutosta. Esitykseen liittyy kuitenkin tiettyjä epäselviä muotoiluja, jotka vaikeuttavat lain tulkintaa.

Varhaiskasvatuksen sisällyttäminen tilastolain 15 pykälään selkeyttää Tilastokeskuksen oikeutta kerätä henkilötietoja tiedonantovelvollisuuden nojalla jatkossa Tilastokeskuksen toimiessa varhaiskasvatuksen tilastoviranomaisena. Opetus- ja kulttuuriministeriö kiinnittää kuitenkin huomiota säädöskohtaisiin perusteluihin. Perusteluiden mukaan Tilastokeskuksen suora henkilöpohjainen tiedonkeruuoikeus koskee myös tietoja, jotka eivät sisälly varhaiskasvatuksen tietovaranto Vardaan tallennettavaan tietosisältöön, vaan jotka ovat saatavilla suoraan varhaiskasvatustoimijoilta. Lain tasolla (15 §) velvollisuus antaa tietoja koskee kuitenkin vain valtion viranomaisia. Tämä pykälämuotoilu ei ministeriön käsityksen mukaan mahdollista tiedonkeruuta suoraan yksityisiltä varhaiskasvatuksen tuottajilta. Jos tiedonkeruuoikeuden on tarkoitus koskea myös tietoja, jotka saadaan suoraan yksityisiltä varhaiskasvatuksen tuottajilta, tulisi tämän näkyä myös pykälätasolla, esimerkiksi tilastolain 15 §:n 4 momentissa, joka koskee lailla tai lain nojalla tehdyn päätöksen perusteella koulutusta järjestävien organisaatioiden velvollisuutta antaa henkilötietoja oppilaistaan. Tällä hetkellä yksityisestä varhaiskasvatuksesta tehdään rekisteröintipäätös.

Tutkija- aineistopalvelun osalta hallituksen esityksessä säädetään valtioneuvoston etusijasta käyttölupapäätösten käsittelyssä. Hallituksen esitys jättää kuitenkin epäselväksi, mitä valtioneuvoston etusija käyttölupapäätösten käsittelyssä käytännössä tarkoittaa. Valtioneuvoston etusija tulisi hallituksen esityksessä kuvata selvärajaisemmin, jotta tavoite tiedon pitämisestä mahdollisimman tasapuolisesti ja ilman aiheetonta viivytystä tutkija- ja viranomaisyhteisön sekä muiden tiedontarvitsijoiden saatavilla toteutuisi.

Samoin opetus- ja kulttuuriministeriölle jää epäselväksi, miksi hallituksen esityksen taustatöissä korostuu Findatan käytänteet tai sen oikeudellinen asema. Lakia Tilastokeskuksesta ei opetus- ja kulttuuriministeriön näkökulmasta ole tarvetta sitoa lain tasolla toisiolakiin. Käsittelyssä oleva hallituksen esitys ei myöskään sisällä muutoksia toisiolakiin. Opetus- ja kulttuuriministeriö ei pidä 2a pykälän 1 momentin mukaista viittausta tarpeellisena.

Hallituksen esityksessä on myös paikoin epäselvää terminologiaa, joka vaikeuttaa lainsäätäjän tarkoituksen ymmärtämistä.

Arkistolainsäädännön kokonaisuudistus on käynnissä. Hallituksen esityksen terminologia tulisi tehdä yhteensopivaksi kokonaisuudistuksen kanssa. Esimerkiksi Tilastokeskusta koskevan lain 2a § momentti 6 käytetään käsitettä tietojen säilyttäminen pysyvästi. Uudistettavassa arkistolaissa pysyvän säilyttämisen käsite on korvattu arkistoinnilla, joten ko. kohta tulisi kirjoittaa seuraavasti: ”Kansallisarkisto päättää tietojen arkistoinnista.”

Esityksen mukaan Tutkija- ja aineistopalvelu on suunnattu ”yliopistoissa, korkeakouluissa ja ammattikorkeakouluissa, tutkimuslaitoksissa ja ajatuspajoissa sekä muissa tutkimusta tekevissä organisaatioissa” toimiville tutkijoille. Yliopistolaissa (558/2009) on lueteltu opetus- ja kulttuuriministeriön toimialaan kuuluvat yliopistot. Lisäksi Maanpuolustuskorkeakoulu rinnastetaan yliopistoksi asetuksessa korkeakoulututkintojen järjestelmästä (464/1998). Ammattikorkeakoululainsäädännön mukaiset ammattikorkeakoulut listataan niin ikään asetuksessa korkeakoulututkintojen järjestelmästä, jonka lisäksi ammattikorkeakouluihin luetaan sisäasianministeriön alainen Poliisiammattikorkeakoulu. HE:ssä käytetty kolmijako yliopistoihin, korkeakouluihin ja ammattikorkeakouluihin jättää epäselväksi mihin toimijoihin käsitteellä korkeakoulu viitataan. Lisäksi saattaisi olla selkeää erotella toisistaan ministeriöiden alaiset tutkimuslaitokset sekä muut tutkimuslaitokset (jotka ovat pääosin yksityisiä, mutta mukana on myös julkisten toimijoiden tutkimuslaitoksia, esim. Kelan tai Suomen Pankin tutkimustoiminta).

Lisäksi 2a pykälän perusteluissa mainittu käsite ’freelance-tutkija’ kaipaisi enemmän selvennystä, vaikka sinällään pykälässä mainittu tutkijoiden yhdenvertainen ja tasapuolinen kohtelu on kannatettavaa. Vaikka tutkijat eivät välttämättä ole palkkasuhteessa mihinkään tutkimusorganisaatioon tehdään tutkimusta yleensä jonkinlaisessa affliaatio-suhteessa tutkimusorganisaatioon. Tämä tilanne on suhteellisen normaali tutkimusmaailmassa ja HE:ssä käytetty ’freelance’ etuliite on omiaan sekoittamaan mitä ko. kohdalla tarkoitetaan.

Sen sijaan Opetus- ja kulttuuriministeriö pitää perusteltuna lähtökohtana määritellä tieteellinen tutkimus HE:ssä vastaavasti kuin EU:n tietosuoja-asetuksessa.

Opetus- ja kulttuuriministeriö kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, ettei esitys tuo ratkaisua suurimmaksi tunnistettuun ongelmaan: käyttölupahakemusten käsittelyaikoihin ja aineiston käyttöön saamiseen. Kuten perusteluissa mainitaan, tutkijapalvelun räätälöityjen aineistopyyntöjen käyttölupahakemusten 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). Esitys ei selkeytä, miten tilanne muuttuisi uuden lain myötä.

Hyödyllisen tiedon yleiseen käyttöön saamisen, julkistamisen, osalta voisi todeta, että epäsuoraan tunnistamisen tulkintaan tarvittaisiin selkeyttä. Tilastokeskus tulkitsee koulutuksenkin tietoa herkästi siten, että alle viiden havaintoyksikön solut on kätkettävä, ja varmistettava ettei yksinkertaisilla laskutoimituksilla voida selvittää raportilta tarkkaa havaintojen määrää. Salaustoimenpiteet heikentävät tietojen käytettävyyttä. Kyse ei useinkaan ole millään muotoa arkaluonteisesta tiedosta, eikä myöskään ole itsestään selvää milloin yksittäinen havainto on epäsuorasti helposti tunnistettavissa ja milloin ei. Tältä osin OKM viittaa myös syksyllä julkaistuun hallituksen TKI-tiekartan mukaiseen selvitykseen tutkimusta koskevien sosiaali- ja terveydenhuollon säädösten vaikutuksesta tutkimuksen vapauteen ja tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoimintaan (Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2021:42), missä on käsitelty henkilötiedon relatiivista ja objektiivista tulkintalinjaa ja tähän liittyvää eurooppalaista oikeuskäytäntöä, joka tukee relatiivista tulkintalinjaa.