Olli Mäenpää
8.11.2022

Hallintovaliokunnalle

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

Henkilötietojen suoja

Ehdotettu sääntely on monelta osin merkityksellinen henkilötietojen suojan kannalta. Perustuslakivaliokunta on esitystä koskevassa lausunnossaan (PeVL 52/2022 vp) todennut, että sillä ei ole huomauttamista sääntelyn perusteista näiltä osin. Sääntelyä on kuitenkin perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaisesti syytä täydentää erityisesti arkaluonteisten henkilötietojen säilytysaikoja koskevalla sääntelyllä. Tällainen lisäys on paikallaan tehdä tilastolain soveltuvaan pykälään.

Perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan hallintovaliokunnan on lisäksi syytä varmistua sääntelyn yhteensopivuudesta EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen kanssa kiinnittäen erityistä huomiota henkilötietojen käsittelyn oikeusperusteen valintaan, esitettyjen suojatoimien riittävyyteen erityisten henkilötietoryhmien kohdalla sekä rekisterinpitäjän määrittelyyn. Näiltä osin voidaan arvioida, että ehdotettuun sääntelyyn ei näyttäisi sisältyvän erityisiä ongelmia, kun myös otetaan huomioon, että yleinen tietosuoja-asetus on kaikilta osiltaan velvoittava EU:n säädös, jota sovelletaan sellaisenaan kaikissa jäsenvaltioissa.

On toisaalta ilmeistä, että esityksessä ei ole tilastolain sisältämän sääntelyn osalta otettu kaikilta osin huomioon tietosuoja-asetuksen sallimaa kansallista liikkumavaraa tai kiinnitetty riittävästi huomiota erityisiin henkilötietoryhmiin ja arvioitu sääntelyn riittävyyttä tältä osin. Ennen tietosuoja-asetuksen voimaantuloa säädetyn tilastolain tulevassa kokonaisarvioinnissa ja -uudistuksessa tällainen arviointi olisi toteutettavissa kattavasti.

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 myös perustuslakivaliokunnan arvion mukaan pitää perusteltuna.

Perustuslakivaliokunta kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että säännöksen sanamuodon mukaan vaikuttaisi jopa siltä, että ehdotetun sanamuodon mukaan tietopalvelu olisi tieteellisen tutkimuksen osalta tarkoitettu tieteellisen tutkimuksen edistämisen asemesta tieteellistä tutkimusta kuvaavien tilastollisten selvitysten tuottamiseen. Tämä ei liene sääntelyn tarkoitus. Hallintovaliokunnan on syytä korjata säännöksen sanamuotoa vastaamaan sen tarkoitusta.

Tällainen täsmentävä korjaus olisi perusteltua kohdentaa ainakin 2 a §:n 1 momentin toiseen virkkeeseen esimerkiksi muotoilemalla sitä seuraavaan suuntaan:

> Tutkija- ja aineistopalvelu on tarkoitettu *edistämään* tieteellistä tutkimusta ja yhteiskuntaoloja kuvaavien tilastollisten selvitysten tuottamis*ta* [poist.] yliopistoissa, korkeakouluissa, ammattikorkeakouluissa, tutkimuslaitoksissa ja ajatuspajoissa sekä *vastaamaan* muissa tutkimusta tekevissä organisaatioissa toimivien tutkijoiden tietoaineistotarpeisiin [poist.] ilman aiheetonta viivytystä, tietoturvallisessa käsittely-ympäristössä, ajantasaisella aineistolla ja mahdollisimman tasapuolisella tavalla.

Käyttölupa

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.

Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että 2 a §:n 4 momentin mukaan 1 momentissa tarkoitettu käyttölupahakemus voitaisiin evätä painavasta syystä. Sääntely on myös tältä osin epäselvää, sillä mainitun pykälän 1 momentti ei sisällä sääntelyä käyttöluvasta. Perustuslakivaliokunta kiinnittää tältä osin erityistä huomiota käyttölupaan perustuslain 16 §:n 3 momentissa tarkoitetun tieteellisen tutkimuksen alalla. Käyttöluvan sekä sen myöntämisen ja epäämisen perusteiden on valiokunnan lausunnon mukaan ilmettävä laista nyt ehdotettua olennaisesti täsmällisemmin. Mikäli tarkoituksena on, että käyttöluvalla viitataan tässä yhteydessä jo muualla säädettyyn perustuslain asettamat vaatimukset täyttävään sääntelyyn, on siihen syytä viitata säädöstekstissä.

Sääntelyä olisi tältä osin olennaisesti selkeytettävä määrittelemällä käyttölupa ainakin viittaussäännöksellä ja täsmentämällä sen myöntämisen perusteet. On

melko todennäköistä, että käyttöluvalla esityksessä tarkoitetaan salassa pidettävien tietojen luovuttamista koskevaa tilastolain 13 §:ää, joka mahdollistaa tietojen luovuttamiseen tieteelliseen tutkimukseen. Jos tämä on säännösehdotuksen tarkoitus, selkeyttäminen voisi tapahtua esimerkiksi erottamalla 2 a §:n 1 momentin viimeinen virke uudeksi 2 momentiksi ja lisäämällä uuteen momenttiin esimerkiksi 4 momentin ensimmäinen virke. Lisäksi lakiehdotusta olisi välttämätöntä täydentää käyttöluvan määritelmällä, joka voisi muodostaa 3 momentin. Uudet 2 ja 3 momentti voisivat sisältää esimerkiksi seuraavan sääntelyn:

> Sosiaali- ja terveystietojen luovuttamisesta tutkimus- ja tilastokäyttöön säädetään sosiaali- ja terveystietojen toissijaisesta käytöstä annetussa laissa (552/2019). Tilastointitarkoituksiin kerättyjen tietojen luovuttamisesta säädetään tilastolain (280/2004) 13 §:ssä.
>
> *Tässä laissa käyttöluvalla tarkoitetaan tilastoviranomaisen päätöstä luovuttaa salassa pidettäviä tietoja tilastolain 13 §:n nojalla.*

Koska tilastolain 13 §:ssä määritellään käyttöluvan myöntämisen edellytykset, on samalla välttämätöntä poistaa 4 momentin viimeinen virke, jonka mukaan käyttölupahakemus voidaan evätä painavasta syystä. Kun otetaan huomioon, että perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan tavallisen lainsäätämisjärjestyksen käyttämisen edellytyksenä on, että valiokunnan tieteellisen tutkimuksen vapauden turvaamista koskeva valtiosääntöoikeudellinen huomautus otetaan asianmukaisesti huomioon (22 kohta), 2 a §:n uuden 3 momentin loppuun voisi olla perusteltua lisätä vielä täsmennys, jonka mukaan:

> *Käyttölupaa koskevaa hakemusta harkittaessa on huolehdittava siitä, että tieteellisen tutkimuksen vapaus turvataan.*

Tällainen perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädettyyn tilastolain 13 §:ään kytkeytyvä ja muuten tarkennettu sääntely täyttäisi myös sen vaatimuksen, että käyttölupaa koskevaa sääntelyä on täsmennettävä ja täydennettävä siten, että se täyttää julkisuuden rajoitukselta perustuslain 12 §:n 2 momentissa edellytetyt vaatimukset. Vastaavan sisältöinen säännös on perustuslakivaliokunnan edellyttämällä tavalla julkisuuslain 28 §:n 1 momentissa.

Koska lakiehdotuksen 2 a § on erittäin laaja ja moniaineksinen, esitetyn suuntaisesti muokattuna siitä muodostuisi vielä laajempi. Tämän vuoksi pykälä voisi olla perusteltua jakaa kahtia.

Käyttölupahakemuksen kiireellinen käsittely ja viivytyksetön toteuttaminen

Valtioneuvoston tai ministeriön tekemän käyttölupahakemuksen kiireellinen käsittely, josta ehdotetaan säädettäväksi 1. lakiehdotuksen 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 lupaha-

kemus 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. Myös perustuslakivaliokunta toteaa lausunnossaan, että hallintovaliokunnan on syytä tarkastella sääntelyä ja muuttaa sitä tarvittaessa (28 kohta).

Kyseistä säännöstä olisi perusteltua täsmentää esimerkiksi seuraavasti:

> Valtioneuvoston tai sen ministeriön kiireelliseksi ilmoittama käyttölupahakemus on [poist.] *käsiteltävä ennen* valtioneuvoston alaisen *hallinto*viranomaisen käyttölupahakemu*sta. Jos käyttölupa myönnetään, se* on toteutettava ilman aiheetonta viivytystä.

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. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa edellytetään, että hallintovaliokunta arvioi sääntelytarvetta tältä osin. Valiokuntakäsittelyssä ei kuitenkaan liene mahdollista selvittää riittävän perusteellisesti, miten tilastolain 4. luvun sääntely ja 1. lakiehdotuksen monelta osin samansisältöinen sääntely sovitetaan yhteen. On ilmeistä, että tämä edellyttäisi laajempaa lainvalmistelua, jossa otetaan huomioon myös yleisestä tietosuoja-asetuksesta johtuvat vaatimukset.

Julkaisemattoman tilaston luovutuksen edellytyksiä koskevassa sääntelyssä käytetty terminologia on lisäksi osittain epäselvää, kuten ”este tai aiheellinen viivytys” -kriteeri 2 a §:n 3 momentin 1. virkkeessä, mihin myös perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota. Säännös voitaisiin muotoilla esimerkiksi seuraavasti:

> Hallinnolliseen rekisteriin perustuvan tilaston julkaisemattomuus ei *ole esteenä* tilastoinnissa käytettävän hallinnollisen rekisteriaineiston *luovuttamiselle* tutkija- ja aineistopalveluun, ellei …

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. Tämä lähtökohta käy ilmi tilastolain 13 §:n 4 momentista, jonka mukaan tilastoviranomainen päättää yksittäistapauksessa tietojen luovuttamisesta ja käyttöoikeuden antamisesta.

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. Myös perustuslakivaliokunta esittää lausunnossaan tämän ratkaisumallin lakiehdotuksen valtiosääntöoikeudellisen asianmukaisuuden toteuttamiseksi. Säännöksen poistaminen merkitsee, että vain tilastoviranomaisella on voimassa olevan lain perusteella toimivalta tilastolain sisältämän sääntelyn mukaisesti päättää aineiston luovuttamisesta.

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 voidaan ymmärtää 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.

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan kiinnittänyt viittaussäännöksen ongelmallisuuteen julkisuusperiaatteen kannalta. Valiokunnan mielestä myös nyt ehdotettua viittaussäännöstä on täsmennettävä ja selkeytettävä EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen sallimissa rajoissa siten, että siitä käy selkeästi ilmi, että säännöksellä ei ole tarkoitettu perustaa perustuslain 12 §:n 2 momentissa tarkoitettua julkisuuden rajoitusta (kohta 26). Perustuslakivaliokunnan edellyttämä säännöksen täsmentäminen ja selkeyttäminen olisi mahdollista toteuttaa korvaamalla viittaussäännös esimerkiksi seuraavasti:

> *Oikeudesta saada tieto ja muusta henkilötietojen luovuttamisesta viranomaisen henkilörekisteristä säädetään tietosuojalain (1050/2018) 28 §:ssä.*

Kyseisen tietosuojalain 28 §:n mukaan oikeus saada tieto ja muu henkilötietojen luovuttaminen viranomaisen henkilörekisteristä määräytyy viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain mukaan. Ehdotetulla tavalla muotoillusta viittaussäännöksestä käy siten ilmi, että siinä ei ole tarkoitus määritellä perustuslain 12 §:n 2 momentissa tarkoitettua julkisuuden rajoitusta.