OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

Demokratia- ja julkisoikeusosasto
Erityisasiantuntija Amanda Mäkelä
Lainsäädäntöneuvos Liisa Leppävirta

Asiantuntijalausunto

7.11.2022

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

Oikeusministeriön asiantuntijalausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi tilastokeskuksesta annetun lain ja tilastolain muuttamisesta (HE 72/2022 vp)

Yleistä

Hallintovaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä asiantuntijalausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi tilastokeskuksesta annetun lain ja tilastolain muuttamisesta (HE 72/2022 vp). Esityksen tarkoituksena on yhtäältä parantaa tilastokeskuksen tilastointitarkoitukseen keräämien aineistojen jakelua ja luovuttamista tutkija- ja aineistopalvelulle ja toisaalta selventää tilastokeskuksen ja muiden osapuolten asemaa sekä tietosuojaoikeudellisia rooleja EU:n tietosuojasääntelyn edellyttämällä tavalla.

Oikeusministeriö on antanut lausunnon esitysluonnoksesta valmisteluvaiheessa ja käynyt joitakin keskusteluja valmistelijoiden kanssa jatkovalmisteluvaiheessa. Oikeusministeriö kiinnitti valmisteluvaiheen lausunnossaan monilta osin huomiota sääntelyn selkeyteen, täsmällisyyteen ja tarkkarajaisuuteen sekä tietosuojasääntelyn huomioimiseen esityksessä. Hallituksen esitys on käsitelty perustuslakivaliokunnassa. Oikeusministeriö ei ole ollut kuultava perustuslakivaliokunnassa. Perustuslakivaliokunnan lausunnon (PeVL 52/2022 vp) perusteella on selvää, että esitykseen sisältyy edelleen merkittäviä

Postiosoite
Postadress
Oikeusministeriö
PL 25
FI-00023 Valtioneuvosto
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress
Eteläesplanadi 10
00130 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon
0295 16001
Internat.
+358 295 16001

Faksi
Fax
09 160 67730
Internat.
+358 9 160 67730

S-posti, internet
E-post, internet
kirjaamo.om@gov.fi
www.oikeusministerio.fi
www.justitieministeriet.fi

selkeyttämistarpeita, joilla on merkitystä myös ehdotuksen valtiosääntöisen arvioinnin ja osin myös 1. lakiehdotuksen säätämisjärjestyksen kannalta.

Lausunnossa kiinnitämme huomiota erityisesti perustuslakivaliokunnan lausunnossa esiin nostettuihin kysymyksiin:

Henkilötietojen suoja

Oikeusministeriö on kiinnittänyt lausuntovaiheessa henkilötietojen suojan näkökulmasta huomiota ehdotetun sääntelyn tarkkarajaisuuteen ja selkeyteen muun muassa kansallisen liikkumavaran käytön selostamisessa, käyttötarkoitussidonnaisuuden periaatteen huomioinnissa, rekisterinpitosääntelyssä sekä erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen ja valtiosääntöisesti arkaluonteisina pidettävien tietojen käsittelystä säätämisessä. Kuten perustuslakivaliokunta on todennut (PeVL 52/2022 vp, s. 3), on syytä varmistaa, että ehdotettava sääntely on kaikilta osin EU:n tietosuojasääntelyn kanssa yhteensopivaa. Tältä osin huomiota kiinnitetään erityisesti kansallisen liikkumavaran käytön selostamiseen, tilastokeskuksen tietosuojaoikeudellisten roolien määrittämiseen sekä erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittelyyn.

Kansallinen liikkumavara

EU:n yleinen tietosuoja-asetus (EU) 2016/679 on EU:n jäsenvaltioissa suoraan sovellettava säädös ja asetusta tarkentava kansallinen lainsäädäntö on mahdollista vain silloin, kun tietosuoja-asetus jättää jäsenvaltioille nimenomaisesti kansallista sääntely-liikkumavaraa. Perustuslakivaliokunta on painottanut, että hallituksen esityksessä on erityisesti perusoikeuksien kannalta merkityksellisen sääntelyn kannalta syytä tehdä selkoa kansallisen liikkumavaran alasta (PeVL 1/2018 vp, s. 3, PeVL 26/2017 vp, s. 42, PeVL 2/2017 vp, s. 2, PeVL 44/2016 vp, s. 4). Kansallista liikkumavaraa on ennen muuta 6 artiklan 2 ja 3 kohtien nojalla, silloin kun henkilötietojen käsittely perustuu 6 artiklan 1 kohdan c alakohtaan (henkilötietojen käsittely perustuu rekisterinpitäjän lakisääteiseen tehtävään) tai e alakohtaan (käsittely on tarpeen yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseksi tai rekisterinpitäjälle kuuluvan julkisen vallan käyttämiseksi). Huomion-arvoista on, että tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 3 kohta edellyttää, että henkilötietojen käsittelyn tarkoitukset määritellään kyseisessä käsittelyn oikeusperusteessa, silloin kun käsittely perustuu rekisterinpitäjän lakisääteisen velvoitteen noudattamiseen. Jäsenvaltiot voivat antaa erityissääntelyä koskien muun muassa käsiteltävien tietojen tyyppiä, tietojen saantia ja luovuttamista, käyttötarkoitussidonnaisuutta ja säilytysaikoja. Erityisiin henkilö-tietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittelyn osalta sääntelyliikkumavara perustuu tietosuoja-

asetuksen 9 artiklaan, rekisterinpidon osalta taasen asetuksen 4 artiklan 7 kohtaan ja yhteisrekisterinpidon osalta 26 artiklaan.

Vaikka esityksessä on sinänsä tunnistettu käsittelyn oikeusperusteet, esityksestä ei kuitenkaan tarkemmin käy ilmi, miltä osin esityksessä annettaisiin tietosuoja-asetusta täsmentävää erityissääntelyä ja mihin tietosuoja-asetuksen kohtiin sääntelyliikkumavaran käyttö kunkin säännöksen osalta perustuisi. Esityksessä ei myöskään tehdä selkoa siitä, että ehdotettava sääntely on tietosuojasääntelyn edellyttämällä tavalla oikeasuhteista ja yleisen edun mukaista. Kansallisen liikkumavaran käyttöä olisi syytä selostaa säännös-kohtaisesti, jotta voidaan varmistua siitä, että ehdotettava sääntely on kaikilta osin EU:n tietosuoja-asetuksen kanssa yhteensopivaa. Esityksestä saadun käsityksen perusteella, esityksessä käytettäisiin ainakin 6 artiklan 3 kohdan, 9 artiklan 2 kohdan sekä 89 artiklan sisältämää sääntelyliikkumavaraa.

Tietosuojaoikeudelliset roolit

Henkilötietojen suojan näkökulmasta on olennaista tunnistaa, mikä tai mitkä tahot vastaavat henkilötietojen käsittelystä kussakin käyttötarkoituksessa. Tietosuoja-asetuksessa henkilötietoja käsitteleviä tahoja ovat rekisterinpitäjät sekä näiden lukuun toimivat henkilötietojen käsittelijät. Rekisterinpitäjällä tarkoitetaan tahoja, jotka yksin tai yhdessä toisten rekisterinpitäjien kanssa määrittelevät henkilötietojen käsittelyn tarkoitukset ja keinot sekä vastaavat henkilötietojen käsittelystä (ks. tietosuoja-asetuksen 4 artiklan 7 kohta). Rekisterinpitäjät voivat käyttää henkilötietojen käsittelyssä apuna henkilötietojen käsittelijöitä, jotka toimivat rekisterinpitäjän lukuun, sen antamien ohjeiden mukaisesti (ks. asetuksen 4 artiklan 8 kohta).

Esityksessä on selkeästi pyritty tekemään selkoa erityisesti tilastokeskuksen tietosuoja-oikeudellisista rooleista eri käsittelytilanteissa ja -tarkoituksissa. Tästä huolimatta esityksen perusteella on vaikea hahmottaa, missä tilanteissa ja tarkoituksissa tilastokeskus toimisi rekisterinpitäjänä ja missä tilanteissa henkilötietojen käsittelijänä ja vastaisiko esityksessä ehdotettu ainakaan kaikilta osin tietosuoja-asetuksessa määriteltyjä rooleja. Esityksen mukaan (ks. esim. s. 54 alkaen) tilastokeskus olisi *ensinnäkin* rekisterinpitäjä silloin, kun se käsittelee henkilötietoja kerätessään aineistoja tilastotarkoituksiin. Tilastokeskuksen oikeudesta käsitellä henkilötietoja tilastotarkoituksiin säädetään tilastolain 13 §:ssä, eikä esityksellä perusteluiden mukaan muutettaisi tältä osin nykytilaa. *Toiseksi*, tilastokeskus olisi rekisterinpitäjä myös silloin, jos alkuperäisen rekisterinpitäjän kanssa on sovittu, että tiedoista muodostetaan tutkija- ja aineistopalvelussa säilytettävä valmisaineisto. Ilmeisesti

tällä tarkoitetaan sitä, että jos tilastokeskus muodostaa tutkija- ja aineistopalveluun vastaanottamistaan tiedoista valmisaineistoja, tilastokeskus olisi näiden valmisaineistojen osalta rekisterinpitäjä. Tämä ei käy kuitenkaan täysin yksiselitteisesti ilmi esityksen perusteluista. Tältä osin epäselväksi jää myös käsittelyn tarkoitus. *Kolmanneksi*, tilastokeskus olisi rekisterinpitäjä myös tunnisteille ja pseudonymisointitunnisteille, jotka se tallettaa ja säilyttää kokoamistaan, yhdistelemistään ja pseudonymisoimistaan tiedoista. Tilastokeskus toimisi esityksen mukaan *lisäksi* henkilötietojen käsittelijänä niissä tilanteissa, joissa tiedot tulevat yksittäisen tutkimushankkeen käyttöön tutkija- ja aineistopalvelussa eikä niistä muodosteta valmisaineistoa. Kyseinen virke on vaikeasti hahmottuva ja jättää tilastokeskuksen roolin epäselväksi. Ilmeisesti kyse on siitä, että tilastokeskus vastaanottaisi rekisterinpitäjiltä henkilötietoja tutkija-aineistopalveluun niiltä saatujen ohjeiden mukaisesti ja toimisi näin ollen eräänlaisena tietojen välittäjänä. Esitys jättää kuitenkin epäselväksi, olisiko tilastokeskuksella myös tässä tilanteessa tosiasiallisesti rekisterinpitäjälle kuuluvaa valtaa. Esimerkiksi 1. lakiehdotuksen 2 a §:n 6 momentin ensimmäisen virkkeen mukaan tilastokeskus päättäisi henkilötietojen käsittelijänä muiden rekisterinpitäjien lukuun tutkija- ja aineistopalvelua varten yksittäisiin toimeksiantoihin vastaanottamiensa muiden rekisterinpitäjien tietojen säilyttämisestä. Mikäli tilastokeskuksella olisi oikeus päättää eli määritellä, miten henkilötietoja käsitellään (tässä yhteydessä päättää tietojen säilyttämisestä), vaikuttaisi tilastokeskus tässä yhteydessä ennemmin (yhteis)rekisterinpitäjältä kuin henkilötietojen käsittelijältä.

Esitys jättää näin ollen epäselväksi, missä tilanteissa tilastokeskus olisi tosiasiallisesti tietosuoja-asetuksen tarkoittama rekisterinpitäjä, yhteisrekisterinpitäjä ja/tai henkilötietojen käsittelijä. Koska tietosuojaoikeudelliset roolit jäävät epäselväksi, esityksessä ehdotettavaa sääntelyä on tästä johtuen erittäin vaikeaa tai käytännössä mahdotonta arvioida yksityiskohtaisesti. Tämän vuoksi onkin valitettavaa, ettei esitykseen ole jatkovalmistelussa katsottu tarpeelliseksi sisällyttää rekisterinpitoa koskevia säännöksiä. Vaikka EU:n yleinen tietosuoja-asetus ei sinänsä edellytä rekisterinpitäjästä säätämistä, rekisterinpitäjästä säätäminen on kuitenkin asetuksen nojalla mahdollista ja sitä voidaan pitää erityisen perusteltuna silloin, kun rekisterinpitäjä on viranomainen tai rekisterinpitäjästä voisi muutoin olla epäselvyyttä. Rekisterinpidosta säätämistä voidaan pitää tärkeänä myös rekisteröidyn oikeuksien toteutumisen kannalta. Myös perustuslakivaliokunta (PeVL 52/2022 vp, s. 3) on pitänyt tärkeänä varmistaa, että nyt ehdotettava sääntely on yhteensopivaa EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen kanssa, kiinnittäen erityistä huomiota muun muassa rekisterinpitäjän määrittelyyn.

Erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen sekä valtiosääntöisesti arkaluonteisten tietojen käsittely

Esityksen perusteluissa (s. 54) todetaan, että tilastokeskuksen oikeus käsitellä henkilötietoja tutkija- ja aineistopalvelussa perustuisi esityksen mukaan tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan e alakohtaan (käsittely on tarpeen yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseksi tai rekisterinpitäjälle kuuluvan julkisen vallan käyttämiseksi) ja edelleen erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen osalta tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 2 kohdan j alakohtaan (käsittely on tarpeen yleisen edun mukaisia arkistointi-tarkoituksia taikka tieteellisiä ja historiallisia tutkimustarkoituksia tai tilastollisia tarkoituksia varten 89 artiklan 1 kohdan mukaisesti unionin oikeuden tai jäsenvaltion lainsäädännön nojalla, edellyttäen että se on oikeasuhteinen tavoitteeseen nähden, siinä noudatetaan keskeisiltä osin oikeutta henkilötietojen suojaan ja siinä säädetään asianmukaisista ja erityisistä toimenpiteistä rekisteröidyn perusoikeuksien ja etujen suojaamiseksi). Tältä osin on syytä kiinnittää huomiota kuitenkin siihen, ettei esityksessä ehdotettaisi nimenomaisia säännöksiä erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittelystä. Tarve rajata erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittelyä on sen sijaan ilmeisesti ratkaistu sillä, että henkilötietojen käsittely tutkija-aineistopalvelussa rajattaisiin välttämättömään (ks. 1. lakiehdotuksen 2 a §:n 4 momentin toinen virke, jonka mukaan tilastokeskuksella olisi oikeus salassapitosäännösten estämättä ottaa vastaan, koostaa ja säilyttää tutkija- ja aineistopalvelua varten välttämättömiä tietoja). Käsiteltävien henkilötietojen rajaamista välttämättömään voidaan sinänsä pitää tarkoituksenmukaisena ja myös perustus-lakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaisena (ks. esim. PeVL 14/2018 vp, PeVL 15/2018 vp), joskin säännöksen muotoilu ja perustelut jättävät suhteellisen epäselväksi sen, minkä tarkoituksen kannalta tietojen välttämättömyyttä tulisi arvioida. Esityksestä ei myöskään ilmene, miten siinä on huolehdittu tietosuoja-asetuksen 9 artiklan asettamista reunaehdoista. Mikäli käsittelyperuste olisi 9 artiklan 2 kohdan j alakohta, kyseinen alakohta edellyttää, että erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittelystä tässä yhteydessä säädetään jäsenvaltioiden lainsäädännössä. Lisäksi edellytetään, että ehdotettava sääntely on oikeasuhteista sillä tavoiteltuun tavoitteeseen nähden, että siinä noudatetaan keskeisiltä osin oikeutta henkilötietojen suojaan ja säädetään asianmukaisista ja erityisistä toimenpiteistä rekisteröidyn perusoikeuksien ja etujen suojaamiseksi. Esityksestä ei selviä, miten kyseiset reunaehdot on otettu huomioon – esimerkiksi, onko tarkoitettu, että 1. lakiehdotuksen 2 a §:n säilyttämistä ja/tai 2 b §:n pseudonymisointia koskevat säännökset olisivat tietosuoja-asetuksen 9 artiklan edellyttämiä suojatoimia vai onko tarkoituksena ollut sitoa erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittely

(mukaan lukien asianmukaiset suojatoimet) tietosuojalain 6 §:ään (ks. esim. tietosuojalain 6 §:n 1 momentin 2 ja 7 kohdat sekä 6 §:n 2 momentti).

Erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittelyn osalta on syytä kiinnittää huomiota lisäksi siihen, ettei esityksessä ole (lausuntopalautteesta ja perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännöstä huolimatta) katsottu tarpeelliseksi ehdottaa voimassa olevan tilastolain 15 §:n 6 momenttiin muutoksia. Kyseisessä momentissa säädetään niistä tilanteista, joissa *arkaluonteisia henkilötietoja* saa käsitellä. Tietosuoja-asetuksen voimaantulon myötä kansallisessa sääntelyssä tulisi välttää sellaisten käsitteiden käyttöä, jotka poikkeavat tietosuoja-asetuksen tarkoittamista määritelmistä. Tietosuoja-asetuksen voimaantulon myötä aikaisemmin käytetty arkaluonteisten henkilötietojen käsite on säännönmukaisesti korvattu tietosuoja-asetuksen 9 artiklan erityisillä henkilötietoryhmillä. Perustuslakivaliokunta on todennut, että tietosuoja-asetuksen soveltamisen alkamisen johdosta kansallisessa lainsäädännössä tulee tietosuoja-asetuksen 9 artiklaan valitun erityisten henkilötietoryhmien käsitteen vuoksi välttää arkaluonteisten tietojen käsitteen käyttämistä sääntelyn selvyyden vuoksi (ks. myös PeVL 14/2018 vp, s. 9). Valiokunta on kuitenkin edelleen pitänyt perusteltuna kuvata valtiosääntöisesti tiettyjä henkilötietoryhmiä nimenomaan arkaluonteisiksi (PeVL 15/2018 vp). On syytä todeta, ettei perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännöstä (koskien valtiosääntöisesti arkaluonteisten tietojen käsitteen käyttöä) voida kuitenkaan johtaa sitä, että säädösehdotuksessa poikettaisiin tietosuoja-asetuksen tarkoittamista käsitteistä.

Erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen osalta ei voida riittävällä tavalla varmistua siitä, että ehdotettava sääntely on kaikilta osin EU:n tietosuojasääntelyn mukaista. Myöskään valtiosääntöisesti arkaluonteisten tietojen osalta ei voida varmistua siitä, että ehdotettava sääntely täyttäisi perustuslakivaliokunnan arkaluonteisten henkilötietojen käsittelyä koskevat reunaehdot (muun muassa täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimus). Perustuslakivaliokunta on esitystä käsitellessään (PeVL 52/2022 vp, s. 3) arvioinut, että ehdotettavaa sääntelyä on valiokunnan vakiintuneen käytännön mukaisesti syytä täydentää erityisesti arkaluonteisten henkilötietojen säilytysaikoja koskevalla sääntelyllä ja pitänyt tärkeänä varmistaa, että erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittely sidotaan riittävin suojatoimin.

Tieteellisen tutkimuksen vapaus ja julkisuusperiaate

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan arvioinut esitystä perustuslain 16 §:n 3 momentissa turvatun tieteellisen tutkimuksen vapauden näkökulmasta.

Perustuslakivaliokunta katsoo, että ehdotetun 2 a §:n sääntely on epäselvää. Valiokunta katsoo, että tutkimukseen tarkoitetun aineistopalvelun käyttämisen luvanvaraisuus on tieteellisen tutkimuksen vapauteen kohdistuva rajoitus, jolle tulisi esittää hyväksyttävät perusteet. Tällaisia perusteita voi liittyä esimerkiksi tietojen salassapitoon tai henkilötietojen suojaan. Tällaisia perusteita ei perustuslakivaliokunnan mukaan ole nyt käsillä olevassa esityksessä kuitenkaan esitetty. Lisäksi perustuslakivaliokunta katsoo, että hallinto-valiokunnan on syytä muuttaa sääntelyä siten, että tieteen vapaus tulee paremmin turvatuksi. Valiokunta muistuttaa, että tieteen vapautta rajoittavan sääntelyn tulee olla myös täsmällistä ja tarkkarajaista. Lisäksi perustuslakivaliokunnan mukaan käyttöluvan sekä sen myöntämisen ja epäämisen perusteiden on 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. (PeVL 52/2022 vp)

Perustuslakivaliokunta on lisäksi lausunnossaan todennut, että esityksen käyttölupa-sääntely vaikuttaisi ulottuvan myös esimerkiksi tilastolain 12 §:n perusteella julkisiin viranomaisen hallussa oleviin tietoihin. Vaikka perustuslakivaliokunta on sinänsä katsonut lailla voitavan säätää tilastotoimeen kohdistuvista laajoista julkisuuden rajoituksista, katsoo se lausunnossaan käyttölupaa koskevan sääntelyn merkitsevän kuitenkin jo säädettyyn nähden uutta perustuslain 12 §:n 2 momentissa tarkoitettua julkisuuden rajoitusta. Näin ollen perustuslakivaliokunnan lausunnossa edellytetään, että käyttölupaa koskevaa sääntelyä on täsmennettävä ja täydennettävä siten, että myös se täyttää julkisuuden rajoitukselta perustuslain 12 §:n 2 momentissa edellytetyt vaatimukset tai vaihtoehtoisesti käyttölupaa koskeva sääntely on rajattava siten, että se ei kohdistu viranomaisen hallussa oleviin julkisiin asiakirjoihin tai tallenteisiin. Perustuslakivaliokunta pitää edellä mainittua rajausta tai täsmennystä edellytyksenä 1. lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. (PeVL 52/2022 vp)

Perustuslakivaliokunnan lausunnon valossa hallituksen esityksessä ehdotettuun tutkija- ja aineistopalveluun liittyvää käyttölupasääntelyä tulisi olennaisesti selventää ja täsmentää. Hallituksen esityksen perusteella ei ole selvää, mikä tarkoitus ja minkälainen merkitys käyttölupasääntelyllä on sääntelykontekstissa tarkoitettu olevan. Perustuslakivaliokunnan lausunnon valossa tulisi selventää, tarkoitetaanko käyttöluvalla jo muualla säädettyyn perustuslain asettamat vaatimukset täyttävään sääntelyyn. Tällaista mahdollista sääntelyä voisi olla julkisuuslain 28 §:ssä tarkoitettu säännös, jonka mukaan viranomainen voi, jollei lailla toisin säädetä, antaa yksittäistapauksessa luvan tietojen saamiseen salassa pidettävästä asiakirjastaan tieteellistä tutkimusta, tilastointia taikka viranomaisen

suunnittelu- tai selvitystyötä varten, jos on ilmeistä, ettei tiedon antaminen loukkaa niitä etuja, joiden suojaksi salassapitovelvollisuus on säädetty. Lisäksi vastaavaa sääntelyä voisi olla tilastolain (2004/280) 13 §:ssä tarkoitettu sääntely, jonka perusteella tilastoviranomainen voi luovuttaa tilastotarkoituksiin keräämiään salassa pidettäviä tietoja. Molemmat edellä mainituista säännöksistä perustavat eräänlaisen käyttöluvan erikseen määriteltyyn aineistoon, mutta on kuitenkin huomattava, että molemmat edellä mainituista säännöksistä koskevat nimenomaan salassa pidettävien tietojen luovuttamista. Jossain määrin merkitystä voinee olla myös julkisuuslaissa tarkoitetulla niin sanotulla toimeksiantosääntelyllä, jos esityksessä tarkoitetuissa tilanteissa olisi kyse tilanteista, joissa tilastokeskus toimii toimeksiannon perusteella (ks. JulkL 5 §:n 2 mom., 14 §:n 1 mom., 23 §:n 2 mom., 26 §:n 3 mom.).

Esityksen 1. lakiehdotuksen sääntelyä käyttöluvan osalta tulisi täsmentää siten, että olisi selvää, mikä on sääntelyn suhde esimerkiksi edellä mainittuihin sääntelyihin. Jos ehdotuksella on tarkoitus luoda jonkinlainen uusi käyttölupatyyppi, tulisi tästä säätää perustuslakivaliokunnan lausunnon valossa selkeämmin ja täsmällisemmin siten, että käyttöluvan ala, sekä sen myöntämisen ja epäämisen perusteet ilmenevät laista nyt ehdotettua olennaisesti täsmällisemmin. Olennaista tällöin on täsmentää, koskeeko lupasääntely vain salassa pidettäviä tietoja tai esimerkiksi henkilötietoja vai koskeeko se myös julkisia tietoja. Tämä vaikuttaisi olevan keskeisin sääntelyn kehittämiseen liittyvä esikysymys, minkä selvittämisen jälkeen tieteellisen tutkimuksen vapauden turvaamista ja toisaalta myös julkisuusperiaatteen turvaamista sääntelykokonaisuudessa on mahdollista arvioida selkeämmin. Sääntelyn selkeyttämiseksi ja perustuslakivaliokunnan lausunnossa esitettyjen valtiosääntöisten näkökohtien huomioimiseksi saattaa olla välttämätöntä eriyttää sääntelyä siltä osin kuin se koskee salassa pidettäviä tietoja ja julkisia tietoja. Joka tapauksessa käyttölupasääntelyä on selkeytettävä merkittävästi useammasta näkökulmasta.

Perustuslakivaliokunta on lisäksi kiinnittänyt huomiota hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 2 a §:n 4 momenttiin, jonka mukaan tutkija- ja aineistopalvelua varten vastaanotetut tiedot luovutetaan aineiston omistajan tai rekisterinpitäjän päätöksellä. Perustuslakivaliokunta arvioi, että säännösehdotuksen merkitys on epäselvä, eikä esimerkiksi aineiston omistajaa määritellä laissa. Valiokunnan mukaan säännös vaikuttaa merkitsevän viranomaisen hallussa olevan asiakirjan tai tallenteen julkisuuden perustuslain 12 §:n 2 momentissa tarkoitettua rajoitusta. Perustuslakivaliokunta katsoo, että säännös on joko syytä poistaa tai säännöstä sille esitettyine perusteluineen on täydennettävä ja täsmennettävä vastaamaan paremmin perustuslain 12 §:n 2 momentissa julkisuuden

rajoitukselle asetettuja vaatimuksia. Lisäksi perustuslakivaliokunta huomauttaa, että mikäli tarkoituksena on, että säännöksellä valtuutetaan muu kuin viranomainen päättämään luovuttamansa, mutta viranomaisen hallussa olevan aineiston julkisuudesta, tulee säännöstä ja sille esitettyjä perusteluita täsmentää ja muuttaa perustuslain 124 §:ssä julkisen hallintotehtävän siirrosta muun kuin viranomaisen hoidettavaksi säädettyä vastaavaksi.

Edellä mainitun säännöksen säännöskohtaiset perustelut ovat hyvin suppeat. Ilmeisesti tarkoitus on kuitenkin ulottaa säännöksessä tarkoitettu aineiston omistajan tai rekisterinpitäjän päätösvalta vain muuhun kuin tilastotarkoituksiin kerättyihin tietoihin. Tilastokeskus on kuitenkin julkisuuslain näkökulmasta erillinen viranomainen, ja yleislakina sovellettavan julkisuuslain perusteella tilastokeskus lähtökohtaisesti päättää itse hallussaan olevan tiedon luovuttamisesta, mistä lähtökohdasta nyt ehdotettava säännös muodostaisi poikkeuksen. Koska edellä mainituin tavoin ehdotetun sääntelyn suhde esimerkiksi julkisuuslain toimeksiantosääntelyyn (ks. JulkL 5 §:n 2 mom., 14 §:n 1 mom., 23 §:n 2 mom., 26 §:n 3 mom.) jää epäselväksi, on myös tämän säännöksen suhdetta muuhun sääntelyyn ja toisaalta merkitystä perustuslain 12 §:n 2 momentin kannalta haastava arvioida.

Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota myös hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 2 a §:n 3 ja 4 momenttiin sisältyvään tietojen luovuttamista koskevaan sääntelyyn. Säännös ei sisällä velvollisuutta luovuttaa tietoa kyseiseen palveluun, vaan luovuttaminen olisi aina tilastoviranomaisen harkinnassa (3 mom.). Perustuslakivaliokunnan mukaan ehdotettu sääntely on sisällöllisesti päällekkäistä tilastolain 4 luvussa tilastotarkoituksiin kerättyjen tietojen luovuttamista koskevan sääntelyn kanssa, mikä on omiaan aiheuttamaan epäselvyyttä sääntelyn sisällöstä. Perustuslakivaliokunta katsoo, että hallintovaliokunnan on syytä arvioida sääntelytarvetta ja lisäksi sääntelyä on syytä myös tältä osin selkeyttää ja täsmentää. Esimerkiksi hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 2 a §:n 3 momentin säännöstä, jonka mukaan hallinnolliseen rekisteriin perustuvan tilaston julkaisemattomuus ei pääsääntöisesti ole "este tai aiheellinen viivytys" tilastoinnissa käytettävän hallinnollisen rekisteriaineiston luovuttamiseen tutkija- ja aineistopalveluun, tulisi selventää olennaisesti. Sääntelyn selkeyttämisen kannalta olennaista on arvioida ensin sen suhdetta tilastolain 4 luvussa säädettyyn. Mikäli jostakin syystä sääntely vaikuttaa tilastolain sääntelystä huolimatta tarpeelliselta, tulisi sitä selkeyttää ja täsmentää siten, että säännökset eivät olisi päällekkäisiä eikä ainakaan ristiriitaisia keskenään.

Oikeusministeriö on esityksen valmisteluvaiheessa tuonut esiin tarpeen sääntelyn selkeyttämiseen. Lisäksi esiin on nostettu puutteita sääntelyn täsmällisyydessä ja tarkkarajaisuudessa. Perustuslakivaliokunnan lausunnon valossa sääntelyssä arvioidaan edelleen olevan merkittäviä kehittämistarpeita edellä mainituista näkökulmista.