Valtiovarainministeriö
Ilkka Harju 3.11.2022

Eduskunnan talousvaliokunnalle

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

1. Tausta

Yksi HE:n kantavista ajatuksista on vahvistaa Eduskunnan tiedonsaantia. Tavoitetta tukee valtioneuvoston ja sen ministeriöiden käyttölupahakemusten etusija, jonka avulla on arvioitu voitavan toteuttaa perustuslakivaliokunnan (PeV) vuonna 2020 asettamat edellytykset eduskunnan tiedonsaantioikeuden turvaamisesta.[1] Samalla vahvistetaan Tilastokeskuksen (TK) tutkija- ja aineistopalvelun lakisääteistä asemaa, mikä edistää TK:n toimintaa palvelu- ja tieto-organisaation suuntaan, tutkijayhteisön yhdenvertaista ja tasapuolista kohtelua sekä tieteen vapautta.

HE:tä on pyritty valmistelemaan tavalla, jolla vältetään sääntelyn vaikutusarvioiden toteutumista koskevat, tarkastusvaliokunnan (TrV) tuoreessa mietinnössä käsitellyt lainvalmistelun ongelmat, kuten pistemäisestä tarkastelunäkökulmasta johtuvat puutteet hallinnonalarajat ylittävässä ministeriöiden välisessä yhteistyössä ja lainsäädäntömuutosten yhteisvaikutusten arvioinnissa.[2] Lisäksi HE:ssä on pyritty edistämään mahdollisuuksia hyödyntää Suomen kansainvälisesti poikkeuksellisen laadukkaita tilastoaineistoja (hallinnolliset rekisterit) sekä mahdollistamaan tähän tarvittavan menetelmäosaamisen ja arviointivälineistön (laadulliset aineistot) kehittyminen, mikä välillisesti palvelee myös pyrkimyksiä tutkimustiedon hyödyntämiseen, lainvalmistelun edellytysten parantamiseen, seurantatiedon keräämiseen, sidosryhmien kuulemiseen ja TEAS-hankkeiden nopeuttamiseen.[3]

HE:ssä TK:n tehtäviin lisätään tutkija- ja aineistopalvelun ylläpitäminen sekä laajennetaan TK:n keväällä 2020 Taloustieteen keskus Helsinki GSE:n[4] perustamalle Tilannehuoneelle koronapandemian vuoksi myöntämä oikeus parempaan tiedonsaantiin koskemaan myös muuta tutkijayhteisöä. Näin pyritään kehittämään TK:n palveluja siten, että tutkimusta harjoittavat voivat päästä tasapuolisesti ja nykyistä paremmin hyödyntämään ajankohtaisia ja rekisteripohjaisia aineistoja. Tämäkin edistää tutkijayhteisön yhdenvertaista ja tasapuolista kohtelua sekä tieteen vapautta.

EU:n yleinen tietosuoja-asetus[5] (GDPR) muutti henkilötietojen suojan EU-sääntelyä merkittävästi. GDPR:n salliman kansallisen liikkumavaran käyttö on edellyttänyt huolellista harkintaa (HE s. 40–41), josta esimerkkejä ovat suhtautuminen EU:n tilastoasetuksen[6] mukaisia tilastoperiaatteita täsmentäviin käytännesääntöihin, tilastolainsäädännön sisältämän tietosuojasääntelyn pysyttäminen mahdollisimman suppeana ja pitäytyminen kansallisen sääntelyn vakiintuneessa termistössä, kuten arkaluonteisten tietojen käsitteessä. EU-

[1] PeVL 30/2020 vp – O 35/2020 vp. Selvitys eduskunnan perustuslaissa turvatun tiedonsaantioikeuden toteutumisesta, 2.10.2020.
[2] TrVM 1/2022 vp – O 48/2019 vp. Säädösehdotusten vaikutusarviointien toteutuminen — nykytila ja kehittämistarpeet, 16.3.2022.
[3] Valtioneuvoston yhteinen selvitys- ja tutkimustoiminta.
[4] *Helsinki Graduate School of Economics*.
[5] Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2016/679, annettu 27.4.2016, luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta (yleinen tietosuoja-asetus).
[6] Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 223/2009, annettu 11.3.2009, Euroopan tilastoista sekä salassapidettävien tilastotietojen luovuttamisesta Euroopan yhteisöjen tilastotoimistolle annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY, Euratom) N:o 1101/2008, yhteisön tilastoista annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 322/97 ja Euroopan yhteisöjen tilasto-ohjelmakomitean perustamisesta tehdyn neuvoston päätöksen 89/382/ETY, Euratom kumoamisesta.

sääntelyä koskevia tietosuojaoikeudellisia kannanottoja on pyritty välttämään. Tätä varovaista lähestymistapaa on PeV:lle annetuissa asiantuntijalausunnoissa arvosteltu ja edellytetty täsmällisempiä perusteluja.

2. **Eduskunnan lausumat ja sen eri valiokuntien kannanotot**

PeV:n asiantuntijakuuleminen HE:stä oli 23.9.2022 ja PeVL 52/2022 vp valmistui 13.10.2022. PeVL:sta johtuvia muutostarpeita HE:n lakiehdotuksiin käsitellään hallintovaliokunnassa.

Talousvaliokunnan (TaV) asiantuntijakuuleminen HE:stä oli 12.10.2022. Eduskunta on keväällä 2022 antanut kaksi HE:ssä tarkasteltuun aihepiiriin liittyvää lausumaa, jotka molemmat valmisteltiin TaV:ssa.

- TaVM 5/2022 vp – HE 9/2022 vp laiksi yritysten määräaikaisesta kustannustuesta annetun lain muuttamisesta (22.2.2022): ”*Eduskunta edellyttää, että valtioneuvosto ryhtyy pikaisesti toteuttamaan vaadittavat toimet, joilla turvataan Tilannehuoneen/Datahuoneen toiminnan jatkuminen välittömästi.*”
- TaVM 9/2022 vp – HE 39/2022 vp laiksi yritysten määräaikaisesta kustannustuesta annetun lain 5 d §:n muuttamisesta (12.5.2022): ”*Eduskunta edellyttää, että valtioneuvosto toteuttaa pikaisesti vaadittavat toimet, joilla turvataan Tilannehuoneen/Datahuoneen toiminnan jatkuminen vielä eduskunnan kevätistuntokauden 2022 aikana.*”

Tilannehuoneen toimintaa jatkavan Datahuone-pilotin (Datahuone) perustamista on valmisteltu valtiovarainministeriössä (VM) rinnakkain HE:tä viimeisteltäessä (HE s. 46–50 ja s. 74). Eduskunnan lausumia on käsitelty tässä yhteydessä. Eduskunnan lausumiin ja Datahuoneeseen liittyen VATT-lain (27/1990) uudistamista koskeva HE-luonnos oli lausunnoilla kesällä 2022.[7] Ketterän ja erilaisiin tietotarpeisiin nopeasti vastaamaan kykenevän toiminnan takaamiseksi on ollut tarkoitus laajentaa VATT:n tiedonsaantioikeuksia. HE-luonnoksen tarkoitus on mahdollistaa Datahuoneen ajantasainen tiedonsaanti erilaisista rekisteriaineistoista ilman aikaa vieviä lupamenettelyjä. VATT-lain muutosehdotuksen antaminen eduskunnalle on näillä näkymin siirtynyt vuoteen 2023. Datahuone aloittaa siten toimintansa ilman uutta erityislainsäädäntöä tietolupien avulla, jolloin samalla saadaan kokemusta myös tietolupien toimivuudesta. Toisaalta HE vahvistaa TK:n edellytyksiä tukea Datahuoneen toimintaa, kuten jäljempänä jaksossa 4 kerrotaan.

Hallintovaliokunnan (HaV) linjaukset tilastolain aiempaa muutosta käsiteltäessä[8] on otettu huomioon (HE s. 68–69),[9] keskeisimpänä HaV:n tulkinta GDPR:n 6 artiklan 1 kohdassa sallitusta kahdesta rinnakkaisesta oikeusperusteesta – edellyttäen, että rekisteröidyn oikeudet on esitetty selkeästi, mihin HE:ssä on pyritty.[10]

Eduskunnan näkökulmasta HE

- ottaa huomioon HaV:n 2019 linjaukset tilastolain aikaisempaa muutosta käsiteltäessä,
- täyttää PeV:n 2020 asettamat edellytykset eduskunnan tiedonsaantioikeuden turvaamisesta,
- välttää TrV:ssa keväällä 2022 käsitellyt lainvalmistelun ongelmat,

---

[7] HE-luonnos laiksi Valtion taloudellisesta tutkimuskeskuksesta annetun lain muuttamisesta. VM:n lausuntopyyntö 1.7.2022.

[8] HaVM 14/2019 vp – HE 77/2019 vp, 5.12.2019.

[9] ”Eduskunnan hallintovaliokunta on todennut, käsitellessään hallituksen esitystä 77/2019 vp eduskunnalle laiksi tilastolain muuttamisesta, että ”EU:n yleisen tietosuojalainsäädännön voimaantulon vaikutuksia tilastolakiin on syytä vielä erikseen tarkemmin arvioida ja tarvittaessa ryhtyä lainvalmistelutoimiin tilastolain uudistamiseksi” (HaVM 14/2019 vp, s. 3–4). Valiokunnan toteamus on pyritty ottamaan esityksessä huomioon.”

[10] ”Artiklan sanamuodon perusteella henkilötietojen käsittely voi siten perustua useampaankin 6 artiklassa tarkoitettuun käsittelyn oikeusperusteeseen. Valiokunta huomauttaa, että 1 kohdan c-alakohta ja e-alakohta voivat olla osin päällekkäisiäkin. Valiokunta korostaa, että useamman kuin yhden henkilötietojen käsittelyn oikeusperusteen käyttäminen ei kuitenkaan voi johtaa siihen, että jää epäselväksi, mitä oikeuksia rekisteröidyllä sanotun lain mukaan on. Tämän tulee käydä aina selkeästi ilmi ehdotetusta lainsäädännöstä.” (HE s. 41)

- ottaa huomioon TaV:ssa keväällä 2022 valmistellut Eduskunnan kaksi lausumaa Datahuoneesta,
- vahvistaa osaltaan TK:n edellytyksiä tukea Datahuoneen toimintaa.

3. Tilannehuone ja Datahuone

VM:ssä 24.1.–31.5.2022 toiminut asiantuntijatyöryhmä selvitti, miten tietoon perustuvaa yhteiskunnallista päätöksentekoa voitaisiin tukea data-analyysia hyödyntämällä.[11] Helsinki GSE:n perustamassa Tilannehuoneessa oli keväästä 2020 alkaen analysoitu liki ajantasaista dataa koronapandemian kulusta ja seurauksista esim. yritystukiin liittyvän yhteiskunnallisen päätöksenteon tueksi.[12]

Tilannehuoneen työ sai laajaa tunnustusta eri tahoilta. Työryhmä kartoitti toteuttamisvaihtoehtoja Tilannehuoneen oppeja hyödyntävälle Datahuoneelle ja tutki, mikä toimija valtionhallinnossa voisi vastata Datahuoneen käytännön toiminnasta. Datahuoneen perustamisvalmistelut alkoivat kesällä 2022. Tarkoituksena on tehdä data-analyysitoimintaa Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen (VATT) ja Helsinki GSE:n yhteistyönä toteutetuilla tutkimushankkeilla. Hankkeiden tutkimusinfrastruktuurista vastaisi TK. Datahuoneen ohjausryhmä koordinoisi näitä tutkimushankkeita. Työryhmä selvitti tarkemmin neljää eri teemaa:

(i) Tietosuojakysymykset. Keskeistä on ottaa huomioon yleinen tietosuojalainsäädäntö, kuten kaikessa henkilötietojen käsittelyssä. Käsittelyn on oltava lainmukaista ja sen tulee noudattaa käsittelyä koskevia yleisiä periaatteita (tietojen minimointi, käyttötarkoitussidonnaisuus). Tilannehuoneen toiminta on edellyttänyt ketterää ja nopeaa yhdisteltäviin ja ajantasaisiin rekisteriaineistoihin perustuvaa analyysia. Riittävän tiedonsaantioikeuden säätäminen vastuuviranomaiselle mahdollistaa Datahuoneen toiminnan, muttei tarjoa ratkaisua merkittävään yhteiskunnalliseen kysymykseen ajantasaisten ja yhdisteltävien rekisteriaineistojen nykyistä laajemmasta käytöstä muiden viranomaisten sekä tutkijoiden työssä.

(ii) Tietovirtoja koskevat käytännöt. Ajantasaisen, useiden viranomaisten aineistoja yhdistelevän kokonaisuuden tuottamisen ja ylläpitämisen edellytyksenä on tietotekninen kyvykkyys tietoturvallisuudesta. Synergiaetujen hyödyntämisessä TK:n asema on keskeinen aineistoinfrastruktuurin toteuttamisessa (mm. tietovirtojen ja tietoturvallisen etäkäyttöjärjestelmän tarjoaminen).

(iii) Eri tahojen kyky ja halukkuus toimia Datahuoneen vastuuorganisaationa. Laajan eri substanssejа kattavan tutkimus- ja rekisteriaineisto-osaamisen perusteella vastuuorganisaatioksi valittiin VATT, jolla oli hankkeen onnistumisen parhaiten mahdollistava organisaatiokulttuuri ja osaamiskokonaisuus. Datahuoneen käytännön toiminnasta vastaavana organisaationa on VATT:n yhteyteen perustettava itsenäinen, tietopohjaista päätöksentekoa edistävä organisaatioyksikkö. VATT:n lisäksi Datahuoneen toiminta rakentuu TK:n ja Helsinki GSE:n osaamisen varaan ja yhteistyöhön niiden kanssa. Datahuoneen johtaja tulee olemaan VATT:n johtoryhmän jäsen. TK tarjoaa asiakkailleen tietoja ajankohtaisista aiheista joustavasti ja nopeasti sekä tuntee yhteiskunnan tietovarannot ja ymmärtää, miten niitä voidaan hyödyntää. VATT:ssa taas on kehittynyttä rekisteritutkimuksen osaamista, jota Helsinki GSE tukee kokemuksellaan Tilannehuoneesta. Datahuoneen tarjoama nopea tieto perustuu TK:n ja muiden viranomaisten tietovarantojen ajantasaiseen käyttöön. Aineistoista saadaan suurin hyöty, kun tietovarannoissa olevia aineistoja pystytään yhdistelemään. Tietoja käsitellään TK:n ylläpitämässä tietoturvallisessa Fiona-etäkäyttöympäristössä.

[11] Data-analyysin hyödyntäminen päätöksenteossa – miten mennä täältä sinne? VM:n julkaisuja 2022:50, 21.6.2022.
[12] Jari Järvenpää, Oskari Nokso-Koivisto, Otto Toivanen ja Antti Valkonen: Taloustieteilijät tilannekuvaa luomassa – Helsinki GSE:n Tilannehuone Covid-19-kriisissä. Kansantaloudellinen aikakauskirja 2/2022, s. 151–168.

(iv) Datahuoneen ohjauksen organisointi. Datahuoneen toimintaa koordinoi VM:n asettama suppea ohjausryhmä, joka koostuu ministeriöiden ja virastojen edustajista, Datahuoneen johtajasta ja asiantuntijajäsenenä toimivasta TK:n edustajasta. Kokoonpanossa korostuu rekisteriaineistotyöhön liittyvä asiantuntemus. Ohjausryhmän pääasiallinen tehtävä on tehdä valintoja siitä, millaisiin tietotarpeisiin Datahuoneessa tuotetaan analyysia, ja tukea Datahuoneen operatiivista toimintaa. Ohjausryhmän tueksi perustetaan kaikkien ministeriöiden edustajista koostuva seurantaryhmä.

4. HE:n suhde Datahuoneeseen

Tietoon perustuvan päätöksenteon tueksi perustettavan Datahuoneen tarkoitus on (i) kehittää data-analyysin hyödyntämistä sekä tuoda Tilannehuoneen oppeja ja data-analyysityötä lähemmäs ministeriöiden arkea, (ii) tukea analyysiosaamista ja sen leviämistä ministeriöissä poikkihallinnollisesti ja jatkuvaksi osaksi päätöksenteon tukea, sekä (iii) edistää data-analyysin hyödyntämistä päätöksenteon eri vaiheissa. Käytännössä Datahuone tukee päätöksentekoa mm. tuottamalla ajantasaisia rekisteritietoja ja hyödyntämällä entistä tarkempaa analyysia yhteiskunnallisten päätösten vaikutuksista eri väestöryhmiin ja yrityksiin. VATT:n mukaan yhteistyömahdollisuuksia avautuu mm. tutkimuslaitosten ja yliopistojen suuntaan.[13]

HE vahvistaa osaltaan TK:n edellytyksiä tukea Datahuoneen toimintaa, kuten Datahuoneen tietovarantojen laajentamisen ajantasaisesti myös muiden kuin Datahuoneen tutkijoiden käyttöön, esim. valmisaineistoina myös muihin kuin tilastotarkoituksiin kerättyihin tietoihin. HE:n lakiehdotusten suunniteltu voimaantulo on 1.1.2023. Datahuoneen toiminta on käynnistynyt tutkimusprojekteilla kesällä 2022. Varsinainen kolmen vuoden Datahuone alkaa 1.1.2023 ja päättyy 31.12.2025. Datahuoneen loppuvaiheessa tarkastellaan kokeilun tuloksia ja tehdään päätökset jatkotoimenpiteistä.

5. Euroopan komission ajankohtaiset toimet

Komissio on 19.7.2022 aloittanut julkisen konsultaation EU:n tilastoasetuksen uudistamistarpeista.[14] Konsultaatio päättyy 25.10.2022. Komission tavoitteena on yleisesti ajanmukaistaa EU:n tilastosääntelyä, etenkin vahvistamalla tilastojen kustannustehokasta kehittämistä, tehostamalla ja nopeuttamalla tilastotuotantoa sekä uudistamalla tilastojen jakelua vastaamaan kysyntää. Uudistamistarpeet liittyvät mahdollisuuksiin, joita digitalisaation murros tarjoaa (esim. uudet tietolähteet, kehittyvä teknologia ja tiedon ekosysteemien kasvu). Tavoitteena on myös vastata virallisen, ajankohtaisen ja jäsentyneen tilastotiedon kasvaneeseen kysyntään, jotta voidaan tukea EU:n poliittista päätöksentekoa ja julkista keskustelua.

[13] ”Datahuone on perustettu: uusi yksikkö tuottaa nopeasti tietoa päätöksenteon tueksi – Datahuoneen johtajan haku on käynnistynyt.” VATT:n tiedote, 2.9.2022.

[14] *Public consultation on the revision of the legal framework for European statistics*. Saatavilla: https://ec.europa.eu/eurostat/about/opportunities/consultations/revision-of-the-legal-framework-for-european-statistics