

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om statistikcentralen och statistiklagen

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås det att lagen om statistikcentralen och statistiklagen ändras.

Enligt propositionen ska statistikcentralens uppgifter kompletteras med en forskar- och materialtjänst. Syftet med propositionen är att utveckla och förbättra distribution och utlämnande av material som statistikcentralen insamlat för statistiska ändamål via en forskar- och materialtjänst. Forskar- och materialtjänsten är avsedd att främja vetenskaplig forskning och statistiska utredningar av samhällsförhållanden. Enligt förslaget har statistikcentralen rätt att ta emot, behandla, sammanställa, lagra, tillhandahålla och tillgängliggöra information för forskningsändamål och statistiska utredningar av samhällsförhållanden samt färdigmaterial, inklusive material som inte används i statistikproduktion.

Samtidigt utreds statistikcentralens och de övriga parternas ställning samt dataskyddsrättsliga roller som personuppgiftsansvariga och behandlare av personuppgifter, vilket Europeiska unionens reviderade dataskyddslagstiftning förutsätter. Statistikcentralen är personuppgiftsansvarig för det material som insamlas för statistiska ändamål samt för forskar- och materialtjänsten, om det med den ursprungliga personuppgiftsansvarige har avtalats om att färdigt material bildas av uppgifterna och förvaras i forskar- och materialtjänsten. Statistikcentralen behandlar också personuppgifter relaterade till det material som tas emot för forskar- och materialtjänsten, om uppgifterna används i enskilda forskningsprojekt i forskar- och materialtjänsten och inget färdigt material bildas av dem.

Dessutom ska statistikcentralens rätt till information utvidgas till att omfatta betalnings- och skulduppgifter samt personuppgifter relaterade till småbarnspedagogik och uppgifter som erhålls från välfärdsområdenas och välfärdssammanslutningarnas myndigheter.

Enligt plan kommer de föreslagna lagarna att träda i kraft den 1 januari 2023.

INNEHÅLL

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL	1
MOTIVERING	3
1 Bakgrund och beredning	3
1.1 Bakgrund	3
1.2 Beredning	12
2 Nuläge och bedömning av nuläget	14
3 Mål ⁴²	
4 Förslagen och deras konsekvenser	44
4.1 Centrala förslag	44
4.2 De huvudsakliga konsekvenserna	46
5 Alternativa handlingsvägar	47
5.1 Handlingsalternativen och deras konsekvenser	47
5.2 Utländsk lagstiftning och andra förfaranden som tillämpas utomlands	52
6 Remissvar	54
7 Specialmotivering	55
7.1 Lagen om statistikcentralen	55
7.2 Statistiklagen	67
8 Bestämmelser på lägre nivå än lag	69
9 Ikraftträdande	70
10 Genomförande och uppföljning	70
11 Förhållande till andra propositioner	72
11.1 Propositionens beroende av andra propositioner	72
11.2 Förhållande till budgetpropositionen	73
12 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning	76
LAGFÖRSLAG	86
Lag om ändring av lagen om statistikcentralen	86
Lag om ändring av statistiklagen	88
BILAGA	91
PARALLELLTEXT	91
Lag om ändring av statistiklagen	91

MOTIVERING

1 Bakgrund och beredning

1.1 Bakgrund

Statistikens samhällsliga betydelse

Tillförlitlig statistisk information utgör en väsentlig del av samhällsligt beslutsfattande och vetenskaplig forskning. Dessutom har statistisk information en mer allmän betydelse som en samhällslig nytthet, ett värde i sig, som en del av ett demokratiskt samhälle, allmän opinionsbildning och samhällsdebatt. Samhällsligt kunskapsbaserat beslutsfattande förutsätter forskning och utredning som kan reagera snabbt och snabbt tillgängligt statistiskt material. I propositionen hänvisar de statistiska begreppen till statistik som upprättats utifrån material och information i statistiken (till exempel arbetslöshetsgrad). Det statistiska material utifrån vilket statistiken upprättas hänvisar i sin tur till material utifrån vilket statistiken bildas (till exempel information om alla som hör till arbetskraften och om en person arbetar eller inte). Det föreslås att begreppen statistik, statistisk information och statistiskt material inte ska definieras på lagnivå. Definitionen av statistik härrör ur lagstiftning som är direkt tillämplig i Finland, dvs. Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 223/2009 av den 11 mars 2009 om europeisk statistik och om upphävande av Europaparlamentets och rådets förordning (EG, Euratom) nr 1101/2008 om utlämnande av insynsskyddade statistiska uppgifter till Europeiska gemenskapernas statistikkontor, rådets förordning (EG) nr 322/97 om gemenskapsstatistik och rådets beslut 89/382/EEG, Euratom om inrättande av en kommitté för Europeiska gemenskapernas statistiska program, nedan *EU:s statistikförordning*, enligt vilken 'statistik' avser "kvantitativ och kvalitativ, aggregerad och representativ information som beskriver en gemensam egenskap hos en bestämd population" (artikel 3.1).

Forskning som stöder samhällsligt beslutsfattande utnyttjar i allt högre grad material som uppstår inom offentlig förvaltning och som allmänt också används i annan forsknings- och utredningsverksamhet och som också kombineras med annat material än myndighetsmaterial. Statistikcentralen samlar och sammanställer omfattande datamaterial, och den statistik som upprättas utifrån materialet kan utnyttjas i samhällsligt beslutsfattande och även i forskning. I propositionen avses med vetenskaplig forskning i linje med EU:s dataskyddsreglering även utveckling och presentation av teknik, grundforskning, tillämpande forskning och privat finansierad forskning. Till exempel utredningar och undersökningar av myndigheter är tillämpande forskning. Däremot är inte till exempel kundprofilering och marknadsundersökningar vetenskaplig forskning.

Om statistikcentralens forskartjänst

Statistikcentralens Forskartjänstgrupp, nedan *forskartjänsten*, tillhandahåller material för forskare och annat material på enhetsnivå (mikromaterial) för vetenskaplig forskning och statistiska utredningar. Statistikcentralen inrättade år 2010 en centraliserad forskartjänst för att tillhandahålla smidigare tjänster för forskare och bemöta dem så jämlikt som möjligt. Före det inlämnades informationsförfrågningar om mikromaterial till de enheter vid statistikcentralen som administrerade materialet. I dag behandlas alla förfrågningar om mikromaterial som statistikcentralen får av forskartjänsten. Forskartjänsten sammanställer och lämnar ut mikromaterial baserade på informationsförfrågan för forskning och statistiska utredningar av samhällsförhållanden.

I dag baserar sig forskartjänstens verksamhet på andra uppgifter som stadgas eller bestäms för statistikcentralen enligt 2 § 2 mom. i lagen om statistikcentralen (48/1992, nedan *SC-lagen*) och

på statistikmyndighetens rätt att lämna ut sekretessbelagda uppgifter som den samlat in för statistiska ändamål för vetenskaplig forskning och statistiska utredningar som gäller samhällsförhållandena enligt 13 § i statistiklagen (280/2004). Enligt paragrafen får en statistikmyndighet inte lämna ut uppgifter på basis av vilka ett statistiskt objekt kan identifieras direkt. Med stöd av 13 § 3 mom. i statistiklagen kan statistikmyndigheten emellertid ge tillgång till sådana sekretessbelagda uppgifter på basis av vilka det statistiska objektet kan identifieras indirekt. Enligt 3 § i statistiklagen är syftet med lagen även att främja användningen av uppgifter som insamlats för statistiska ändamål för vetenskaplig forskning och statistiska utredningar av samhällsförhållandena.

Enligt 19 § i statistiklagen får statistikcentralen för vetenskaplig forskning och för statistiska utredningar av samhällsförhållandena, trots sekretessbestämmelserna, lämna ut uppgifter jämte identifikationsuppgifter om personers ålder, kön, utbildning, yrke och socioekonomiska ställning. Den som får uppgifterna ska visa att den enligt dataskyddslagstiftningen har rätt att behandla dessa uppgifter. Dessa uppgifter och uppgifter om dödsorsak som lämnas ut med stöd av lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (621/1999, nedan *offentlighetslagen*) inklusive identifikationsuppgifter kan fysiskt lämnas ut till användaren.

Utlämnande av datamaterial baserar sig alltid på användningstillstånd för vilket sökanden ska motivera syftet med behandlingen av uppgifterna. Om forskningsmaterialet kombineras med en annan personuppgiftsansvarigs uppgifter ska sökanden beviljas användningstillstånd också av denna personuppgiftsansvarig. Användningstillstånd kan endast beviljas för utredning av på förhand fastställda frågor som anges i en forskningsplan eller en motsvarande beskrivning. Uppgifterna ska i allmänhet användas en gång, och användning av materialet för att utreda nya frågor kräver i allmänhet nytt användningstillstånd.

Statistikcentralen erbjuder forskare forskningsspecifikt material, vilket innebär att materialet enligt en forskningsgrupps uppdrag sammanställs för dess behov. Forskartjänsten har också bildat färdigmaterialmoduler av datalager som beskrivs i Taika-katalogen över undersökningsmaterial på statistikcentralens webbplats för att underlätta och påskynda utlämnande av material. Färdigmaterial bildas av variabler inom ett visst ämnesområde (till exempel uppgifter om familjerelationer, inkomster och företagets utrikeshandel) och modulen omfattar tidsseriedata om alla populationer inom ämnesområdet (invånare med familj, företag involverade i utrikeshandel). Med separat tillstånd av den personuppgiftsansvarige får forskningsmaterialet kombineras med sådana uppgifter från andra personuppgiftsansvariga som statistikcentralen inte samlar in för statistiska ändamål. Sådant material lämnas till forskartjänsten för sammanställning antingen enligt användningstillståndet eller ett på förhand överenskommet avtal om utlämnande av material mellan statistikcentralen och en annan personuppgiftsansvarig. Statistiklagen tillåter utlämnande av material med direkta identifikationsuppgifter endast till en annan statistikmyndighet för bildande av forskningsmaterial.

Största delen av de ansökningar om användningstillstånd som forskartjänsten får gäller utlämnande av material om dödsorsak som avses i lagen om utredande av dödsorsak (459/1973) för hälsoundersökningar. Andra uppgifter som ofta begärs är demografiska uppgifter och uppgifter relaterade till sysselsättning, inkomst, utbildning, familjerelationer och bostadshushåll. Hos forskartjänsten ansöks också användningstillstånd för företagsmaterial och kombinationer av företags- och personmaterial. Kombinationer av statistikcentralens mikromaterial med till exempel uppgifter från den riksomfattande statistikmyndigheten för social- och hälsovården, Institutet för hälsa och välfärd, nedan *THL*, vårdanmälningsregistret och registret över specialersättning för läkemedel vid Folkpensionsanstalten, nedan *Fpa*, har gjort det möjligt att bland annat undersöka socioekonomiska samband mellan välfärd och hälsa.

För att säkerställa dataskyddet skyddas det material som lämnas ut antingen genom pseudonymisering, dvs. genom att avlägsna direkta identifikationsuppgifter, eller anonymisering, dvs. genom att avlägsna både direkta och indirekta identifikationsuppgifter. I Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG, nedan *dataskyddsförordningen*, avses med pseudonymisering behandling av personuppgifter på ett sätt som innebär att personuppgifterna inte längre kan tillskrivas en specifik registrerad utan att kompletterande uppgifter används, under förutsättning att dessa kompletterande uppgifter förvaras separat och är föremål för tekniska och organisatoriska åtgärder som säkerställer att personuppgifterna inte tillskrivs en identifierad eller identifierbar fysisk person (artikel 4.5). Vid pseudonymisering raderas bland annat person- eller företagsbeteckningar, namn och adresser antingen helt eller behandlas med en krypteringsalgoritm av vars identifierare den ursprungliga uppgiften inte kan härledas. Anonymisering är en starkare krypteringsmetod än pseudonymisering, och enligt denna metod sammanställs uppgifterna till exempel på en grovre nivå utan att innehålla identifierande uppgifter.

Användningstillstånd för materialet förutsätter tillståndsansökan, antingen av en eller flera personuppgiftsansvariga beroende på situation. I utrednings- och forskningsprojekt kombineras i allmänhet flera personuppgiftsansvarigas uppgifter, varvid tillstånd eventuellt måste ansökas hos flera myndigheter. I användningstillståndet för materialet fastställs bland annat ändamålet för användningen av uppgifterna, det material som behövs, uppgifter som behövs i forskningen och forskare som har åtkomst till materialet samt behandlingsmiljö och projektets längd. Statistikcentralen och eventuella andra personuppgiftsansvariga, såsom Fpa, handlägger tillståndsansökningarna enligt sina processer. Efter att användningstillstånd har beviljats ska följande material bildas av befintligt material. En eventuell annan myndighet och samarbetspartner skickar därefter sitt material till statistikcentralen, som behandlar materialet till exempel genom att pseudonymisera eventuella personbeteckningar eller FO-nummer i det. När allt material är klart skapas ett distansanvändningsprojekt som användarna av materialet får användarrättigheter till för den tid som fastställts i användningstillståndet. Om en forskare har ansökt om användningstillstånd för färdigmaterial hos statistikcentralen ges forskaren användarrättigheter till mappen med färdigmaterial i distansanvändningssystemet. Materialet laddas inte ner i forskarnas datorer, utan finns på servrar som tillhör IKT-tjänsteleverantören CSC – Centret för finländsk expertis inom IT, nedan *CSC*. Av informationssäkerhetsskäl kan forskare inte ladda upp eller ladda ner filer via distansanvändningssystemet, utan statistikcentralens personal sköter materialöverföringarna. Åtkomst till enskilt material kan också beviljas direkt av den myndighet som sammanställer materialet, och då beror arrangemangen för användningen av materialet på denna myndighet. Efter den tid som fastställts för projektet i användningstillståndet stängs distansförbindelsen och materialet förstörs enligt statistikcentralens rutiner.

Exempel på typisk användning av forskartjänsten

Med hjälp av det material som statistikcentralen bildat utförs samhällspolitiskt forsknings- och utredningsarbete samt akademiska lärdomsprov. Flitiga användare av forskningsmaterial utgörs av forskningsorganisationer, såsom universitet, yrkeshögskolor och högskolor samt forskningsinstitut och tankesmedjor. Forskarna är i allmänhet finländare, men ett stort antal utländska forskare deltar ofta i forskningsprojekt.

En typisk ansökan om användningstillstånd kan gälla åtkomst till statistikcentralens tidsseriematerial till exempel för grundforskning i socioekonomisk ojämlikhet i vilken statistikcentralens personmaterial kombineras med andra myndigheters material, såsom uppgifter i THL:s vårdanmälningsregister och Fpa:s register över specialersättning för läkemedel. Sökandena är ofta doktorander och stipendieforskare, vars omfattande forskningsprojekt handlar om bland

annat ojämlikhet, marginalisering eller utbildningens ärftlighet och regional differentiering. På statistikcentralens webbplats finns en förteckning över forskningsartiklar i vilka material på enhetsnivå från statistikcentralen använts (<https://www2.tilastokeskus.fi/static/media/uploads/tup/mikroaineistot/julkaisut.pdf>).

Förfrågningarna anknuter ofta också till tillämplande forskning och utredningar. Forskartjänsten bildade till exempel redan på 1990-talet forskningsmaterial om bedömning av arbetskraftspolitiska åtgärder, varefter det material på individnivå som statistikcentralen bildat har på ett mycket omfattande plan utnyttjats i konsekvensbedömningar av lagreformer och politiska försök, såsom konsekvenserna av aktivmodellen och basinkomstförsöket. De långa tidsserierna möjliggör kronologiska jämförelser före och efter. Statistikcentralens företagsmaterial möjliggör också studier om företagsdemografi och konsekvenser av företagssubventioner. Materialet som uppdateras månatligen och/eller årligen möjliggör uppföljningsstudier och utveckling av modeller. I alla dessa exempel är arbetsrutinerna i distansanvändningssystemet rätt långt likadana för forskare och personer som ägnar sig åt statistiska utredningar.

Statistikcentralens distansanvändningssystem som en del av forskartjänsten

Statistikcentralen genomförde ett pilotprojekt åren 2009–2010 för distansanvändningssystemet Fiona, nedan *distansanvändningssystemet*, som statistikcentralen planerat och som infördes år 2011 på ett mer allmänt plan. Grunden för och syftet med distansanvändningssystemet, som utvecklats och administreras av forskartjänsten. Är att säkerställa en informationssäker användning av material som insamlats för statistiska ändamål i vetenskaplig forskning och statistiska utredningar av samhällsförhållanden. Dessutom är syftet att säkerställa ett så jämnt bemötande av forskare som möjligt, eftersom de inte behöver resa till Helsingfors för att behandla materialet i statistikcentralens lokaler. Innan distansanvändningssystemet infördes utlämnades statistikcentralens material på enhetsnivå för användning i forskning och utredningar via statistikcentralens forskningslaboratorium eller som urval som inte kunde identifieras indirekt och som utlämnades fysiskt. Även materialet i mikrosimuleringstjänsten, som forskartjänsten utvecklat, behandlas i distansanvändningssystemet.

Med undantag för material med identifierare och servicematerial som bildats av enkäter utlämnas allt datamaterial från forskartjänsten via distansanvändningssystemet där forskare får rätt att granska ett register som bildats för dem och där materialet finns och behandlas. Forskaren ansvarar för dataskyddet för material som exporteras ut ur systemet. När giltigheten för användningstillståndet går ut avbryts forskningsprojektets åtkomst till distansanvändningssystemet. Forskningsprojektets material raderas permanent efter en viss tid efter utgången av användningstillståndet.

Åren 2010–2020 ökade antalet uppdrag och ansökningar av användningstillstånd samt antalet årsverken för de personer som behandlar uppdrag vid statistikcentralens centraliserad forskartjänst avsevärt, eftersom antalet årsverken var 5 år 2010 då tjänsten inrättades medan antalet årsverken var 24 år 2020 då man satsade på etableringen av Situationsrummet, som beskrivs i avsnitt 5.1 nedan, och på administration av dess datalager/datapool. År 2020 behandlades 509 ansökningar om användartillstånd (2021: 423) och cirka 250 materialleveranser. Till skillnad från tidigare år överfördes inga tillståndsansökningar från år 2020 till följande år, eftersom ansökningsrusningen i slutet av året handlades redan i december. Dessutom centraliserade den ändrade prissättningen från början av år 2021 forskningsprojekten till större helheter med mer omfattande materiallager.

Distansanvändningssystemet hade cirka 550 användare och över 200 projekt. Antalet anställda vid forskartjänsten ökade under granskningsperioden 2010–2020 sexfaldigt (från 5 till 30). Antalet ansökningar om användningstillstånd ökade under samma granskningsperiod 17-faldigt (från 30 till 509). Däremot har antalet leveranser hela tiden varit avsevärt mindre än antalet ansökningar om användningstillstånd, trots att antalet leveranser rentav ökat snabbare relativt sätt (från 11 till 260). På grund av den kraftiga ökningen har köerna i handläggningen av informationsförfrågningar om skraddarsytt material för specifika forskningsprojekt ibland varit hela 10–12 månader långa. Våren 2021 förbättrades läget tack vare fler anställda, och i dag är kön under fyra månader lång. Forskare som lämnat in andra informationsförfrågningar har fått informationen inom två månader. Ansökningarna har gällt utlämnande och distansanvändning av material om dödsorsaker, forskningsmaterial med identifierare, servicematerial och färdigmaterial samt utlämnande och distansanvändning av skraddarsytt forskningsmaterial och mikrosimulering, förlängda och utvidgade användningstillstånd, komplettering med material av utomstående och agerande med en annan myndighets tillstånd. Från och med år 2020 ansökningarna som gäller servicematerial och material av utomstående följts upp separat. Dessutom har färdigmaterial bildats om flera ämnesområden för forskare.

Enligt 13 § 3 mom. i statistiklagen kan en statistikmyndighet ge tillgång till sådana sekretessbelagda uppgifter på basis av vilka det statistiska objektet kan identifieras indirekt. Material med direkta identifieringsuppgifter utlämnar statistikcentralen endast om uppgifter som räknas upp i 19 § i statistiklagen och i samband med offentliga uppgifter som definieras i 12 § och 18 § i statistiklagen samt uppgifter om dödsorsak som lämnas ut med stöd av 28 § i offentlighetslagen. Kombinationen av material (införande av enhetliga pseudointentifierare i materialet) görs alltid vid statistikcentralen, eftersom statistikcentralen inte lämnar ut identifieringsuppgifter. Statistikcentralen lämnar inte heller ut forskningsmaterial fysiskt, om risk för indirekt identifiering av statistiska objekt föreligger, utan forskare får åtkomst till sådant material endast via statistikcentralens informationssäkra distansanvändningssystem. Det förekommer dock situationer där distansanvändningssystemet inte är en lämplig behandlingsplattform för forskningsmaterial, till exempel på grund av forskningsmaterialets storlek eller specialarrangemang som krävs, såsom i biobankundersökningar där man vill kombinera stora genomfiler med statistikcentralens uppgifter. Eftersom statistiklagen å andra sidan förhindrar statistikcentralen att lämna ut material med direkta identifierare av statistiska objekt, raderas de alltid när statistikcentralens material kombineras med en annan personuppgiftsansvarigs material. Direkta identifierare raderas från materialet innan användarrättigheter beviljas. I samutveckling av analysmodeller deltar ofta större internationella vetenskapliga samfund, såsom nätverksprojekt med tusentals utvecklare, *rOpenSci & Bioconductor*. I praktiken får alla dessa tusentals utvecklare inte åtkomst till enhetsmaterial, men om projektet så vill kan de delta i skrivandet av programkoder för analyser och öppen källkod. Vetenskaplig forskning kan utföras med många slags metoder som kan kräva olika analysverktyg. Nedan i avsnitt 5.1 beskrivs utnyttjande av dataanalys i en arbetsgrupp som utreder kunskapsbaserat beslutsfattande.

Exempel. Om det material som lämnas till statistikcentralens forskartjänst inte kombineras med uppgifter som insamlats för statistikcentralens statistiska ändamål behöver identifieringsuppgifter inte raderas. I allmänhet lämnas uppgifter dock till statistikcentralen, eftersom avsikten är att kombinera dem med uppgifter som insamlats för statistikcentralens statistiska ändamål, varvid identifieringsuppgifterna ska raderas.

Arbetet i distansanvändningssystemet påminner om arbetet vid den egna datorn. Materialet utlämnas inte fysiskt till forskarna, utan de beviljas användarrättigheter till systemet och får åtkomst till ett register som bildats för forskaren enligt 13 b § i statistiklagen. För material som tagits emot på andra grunder än enligt statistiklagen utgörs grunden för utlämnande av material

av lagen om informationshantering inom den offentliga förvaltningen (906/2019, nedan *informationshanteringslagen*) och ett register som bildats för forskaren och där det producerade materialet finns tillgängligt via ett tekniskt gränssnitt eller en elektronisk förbindelse (vy) som avses i lagen. Statistikcentralen ersätter identifierarna i forskningsmaterialet med pseudoidentifierare laddar upp materialet i distansanvändningssystemet efter krypteringen, varefter forskarna kan behandla materialet informationssäkert på den enhetsnivå som forskningen kräver. Tack vare den informationssäkra behandlingsmiljön kan forskarna ges användarrättigheter till sekretessbelagda uppgifter enligt 13 § i statistiklagen från vilka endast uppgifter som möjliggör direkt identifiering har raderats (namn, adress, offentligt tillgängligt identifieringsnummer). Utan distansanvändningssystemet skulle tillämpningen av bestämmelsen inte vara möjlig enligt statistikcentralens praxis, eftersom även uppgifter som möjliggör indirekt identifiering annars måste raderas från materialet, varvid det inte skulle vara lika heltäckande i forsknings- och utredningssammanhang. Det forskningsmaterial som behandlas är pseudonymiserat, vilket innebär att uppgifter inte längre kan kopplas till en viss person eller enhet utan ytterligare information som statistikcentralen förvarar åtskilda från personuppgifter. Forskare får anvisningar om hur resultat som exporteras ut ur systemet bör dataskyddas. Statistikcentralen kontrollerar resultaten innan de exporteras ut ur systemet, även om Situationsrummets liksom mikrosimuleringens resultat granskas först efter exporten ur systemet. I dag utreder statistikcentralen en övergång till stickkontroller enligt samma principer som THL:s tillståndsmyndighet för social- och hälsovårdsdata, nedan *Findata*, som redan utrett en övergång till motsvarande förfarande. År 2015 överfördes den tekniska administrationen av distansanvändningssystemet till IKT-tjänsteleverantören CSC. Systemet vidareutvecklades i samma Issacus-projekt som finansierades av Jubileumsfonden för Finlands självständighet Sitra som Findatas distansanvändningssystem. Distansanvändningssystemet Fiona auditerades enligt lagen om sekundär användning av personuppgifter inom social- och hälsovården (552/2019, nedan *lagen om sekundär användning*) och Findatas föreskrift våren 2021. Avvikelser som upptäcktes i samband med auditeringen åtgärdades och IKT-tjänsteleverantören CSC:s lokaler reviderades under andra halvåret 2021. Åtgärdandet av avvikelserna fortsätter vintern och våren 2022 så att de kan verifieras som åtgärdade före utgången av tidsfristen den 1 maj 2022 enligt Findatas föreskrift. Därefter ansöks en plats för distansanvändningssystemet Fiona hos Tillstånds- och tillsynsverket för social och hälsovården, nedan *Valvira*, i Toini-registret (registret över sekundära driftsmiljöer). Findatas föreskrift om distansanvändningsmiljöer av den 5 oktober 2020 har uppdaterats den 19 januari 2022. I den uppdaterade föreskriften fastställs de grunder enligt vilka miljöer kan beviljas ett intyg över att kraven enligt föreskriften har uppfyllts. Tills vidare (2022) finns det tre registrerade sekundära användningsmiljöer i Toini-registret. Auditeringen överensstämmer inte helt med myndigheternas auditeringsverktyg, nedan *Katakri*. Efter auditeringen kan även material som lämnats ut med stöd av lagen om sekundär användning behandlas i distansanvändningssystemet Fiona.

Utlämnande av uppgifter från distansanvändningssystemet minskar riskerna relaterade till informationshantering. Det är viktigt att säkerställa distansanvändningssystemets driftsäkerhet och säkerhet även om långvarigare tekniska problem uppstår. De allmänna principerna om behandling av personuppgifter i artikel 5 i dataskyddsförordningen liksom 13 § i statistiklagen, såsom begränsning av behandlingen enligt behoven i förhållande till ändamålet. I dataskyddsförordningen nämns flera metoder för uppnåendet av minimeringsprincipen för uppgifter. De nationella tolkningarna och myndighetspraxis varierar dock, eftersom till exempel behovet av varje variabel ska motiveras separat enligt Findatas tolkning. Detta var länge också statistikcentralens praxis, även om det också förekommit avvikelser som främjat en aktuell informationsgrund för samhälleligt beslutsfattande (till exempel ”effektivitetsmaterialet för arbetskraftpolitik”). Skillnaderna i myndighetspraxis beror antagligen rätt långt på speciallagstiftningen om respektive myndighet, de föreskrivna uppgifterna och sektorerna för respektive myndighet en-

ligt den samt varierande nationell statistiklagstiftning och tolkningarna av EU:s statistiklagstiftning. Statistikcentralen har ansett att det är motiverat tillståndspröva färdigmaterial med begränsat datainnehåll ämnesområde filspecifikt, om en forskare meddelat att hela datainnehållet i filen behövs.

Exempel. Statistikcentralen kan i dag endast sammanställa färdigmaterial för forskning och utredning av material som mottagits för statistiska ändamål. Detta minskar möjligheterna att förena och förenhetliga Findatas och statistikcentralens forskartjänsts- och distansanvändningsfunktioner. Dessa utmaningar och möjligheter att öka synergierna mellan distansanvändningssystemen har utretts mellan myndigheter. Det att statistikcentralen i dag endast har uppgifter avsedda för statistiska ändamål innebär till exempel forskare som vill utreda uppgifter om sjukfrånvaro direkt endast får en del av de centrala uppgifterna som baserar sig på statistiska ändamål, medan delvis mer omfattar uppgifter måste sökas direkt hos en annan personuppgiftsansvarig eller Findata.

Exempel. Statistikcentralens praxis har varit att data med identifierare för vilka en forskare har beviljats tillstånd av en annan personuppgiftsansvarig lämnas direkt till statistikcentralen som har informationssäkra metoder för överföring av uppgifter med identifierare. Denna praxis har visat sig vara bättre än praxis där materialet kommer via forskaren. Å andra sidan anser vissa personuppgiftsansvariga att eftersom de beviljat en forskare användningstillstånd så bör de också utlämna uppgifterna direkt till forskaren. Enligt avtalet om forskningstjänster med den ansvariga forskaren och/eller forskningsinstitutet har statistikcentralen förbundit sig att agera på forskarens och/eller forskningsinstitutets vägnar som personuppgiftsbiträde.

Allt material som statistikcentralen har och utifrån vilket ett objekt indirekt kan identifieras behandlas i distansanvändningssystemet, liksom också allt övrigt material (inklusive det material som forskarna själva har insamlat), om avsikten är att kombinera annat material med statistikcentralens material. Under de senaste åren har statistikcentralen utvecklat forskartjänstens förmåga att bemöta den ökade efterfrågan på statistiskt material. Om tillhandahållande av forskartjänster och administration och utveckling av distansanvändningssystem föreskrivs dock inte uttryckligen i lag, utan uppgiften baserar sig på statistikmyndighetens rätt att enligt 13 § i statistiklagen lämna ut sekretessbelagda uppgifter som samlats in för statistiska ändamål för vetenskaplig forskning och statistiska utredningar som gäller samhällsförhållandena samt för andra uppgifter som avses i 2 § 2 mom. i SC-lagen. Eftersom myndighetsverksamhet ska basera sig på lag och eftersom forskartjänstens betydelse har ökat under de senaste åren, har det blivit motiverat att precisera tjänstens lagstadgade ställning. Ändringen av statistiklagen år 2013 hade en avgörande inverkan på utvecklingen av distansanvändningssystemet och ökningen i antalet användare. Enligt 3 § i statistiklagen är ett syfte med lagen att främja användningen av uppgifter som samlats in för statistiska ändamål för vetenskaplig forskning och statistiska utredningar av samhällsförhållandena. Enligt 13 § 3 mom. i statistiklagen kan en statistikmyndighet bevilja användarrättigheter till uppgifter som samlats in för statistiska ändamål och på basis av vilka det statistiska objektet kan identifieras indirekt. I praktiken beviljas användarrättigheter via distansanvändningssystemet. Grunden för behandlingen av personuppgifter fastställs av den personuppgiftsansvarige, dvs. en forskare eller ett forskningsprojekt. Den vanligaste behandlingsgrunden i forskningsprojekt är artikel 6.1 e i dataskyddsförordningen och 4 § 1 mom. 3 punkten i dataskyddslagen (1050/2018). Den tekniska administrationen av distansanvändningssystemet lades ut på entreprenad år 2015 till IKT-tjänsteleverantören CSC som ägs av finska staten samt universiteten och högskolorna och som ansvarar för behandlingen av personuppgifter. Största delen av forskartjänstens inkomster (cirka 65–70 %) används i dag till att administrera distansanvändningssystemet. Den nuvarande versionen av systemet infördes år 2020.

Situationsrummet

Den centrala betydelse som statistiskt material har i beredningen av samhälleligt beslutsfattande och som bakgrundsmaterial i vetenskaplig forskning förutsätter att också den nationella statistiklagstiftningen är aktuell. Dessutom är det viktigt att säkerställa att den nationella statistiklagstiftningen, EU:s statistikförordning och de internationellt tillämpliga allmänna principerna för statistikväsendet inte ställer hinder eller begränsar statistikcentralens möjlighet att effektivt bemöta den ökade efterfrågan på statistiskt material i samhället. Även utvecklingen av statistikcentralen mot en service- och informationsorganisation samt iakttagandet av principen om öppna data (även i distansanvändningsmiljöer som involverar större utmaningar) och tillhandahållandet av information i en informationssäker behandlingsmiljö utan oskäligt dröjsmål och så jämnt och aktuellt som möjligt för informationsanvändare talar för att i synnerhet SC-lagen bör moderniseras.

När coronavirusepidemin bröt ut våren 2020 blev det klart att de befintliga statistiksystemen inte tillräckligt snabbt kan ta fram tillförlitlig information om coronavirusepidemin och effekterna av olika restriktioner i samhället. Därför ledde diskussionerna mellan *Helsinki Graduate School of Economics*, nedan *Helsinki GSE*, statistikcentralen och statsrådets ministerier till inrättandet av ett situationsrum. Situationsrummet är en effektivare operativ modell för forskartjänster i distansanvändningssystem, som statistikcentralen tillhandahållit sedan år 2010 för att betjäna de konstant ökande forskningsbehoven hos ett forskarsamfund bestående av 700 personer. Förutom forskare vid Helsinki GSE har flera forskare vid Statens ekonomiska forskningscentral (nedan *VATT*), Åbo universitet, finansministeriet (nedan *FM*) och statistikcentralen arbetat aktivt i situationsrummet.

Statistikcentralens arbetsordning, som utfärdas med stöd av bemyndigandet i 3 § och 4 § i SC-lagen, ger generaldirektören omfattande behörighet, vilken bland annat har möjliggjort beslutet om separata tjänster för Situationsrummet, som fått aktuellt statistiskt material på andra villkor än andra informationsanvändare. För att snabbt analysera källmaterial för beredningen av samhälleligt beslutsfattande relaterat till uppföljningen och bekämpningen av coronavirusepidemin beslöt statistikcentralens generaldirektör den 1 april 2020 att visst aktuellt statistiskt material skulle utlämnas för forskningssyften (*scientific purposes*) innan statistik baserad på materialet offentliggjorts. Beslutet avvek från statistikcentralens tidigare praxis, enligt vilken statistiskt material inte får användas för sekundära syften innan det använts för det primära syftet. Situationsrummets rätt till information har i enlighet med ansökan om användartillstånd begränsats till granskning av coronavirusepidemins konsekvenser. Beslutet (eller specialtillståndet) är avsett att vara tillfälligt i syfte att säkerställa Situationsrummets verksamhetsförutsättningar under coronavirusepidemin. I undantagsförhållandena har Situationsrummet haft ett syfte som data-skyddsförordningen förutsätter och en forskningsplan som går ut på att utreda coronavirusepidemins ekonomiska konsekvenser. På basis av arrangemanget har statistikcentralen med stödet av beslut om användningstillstånd och ovan nämnda beslut av generaldirektören lämnat ut statistiskt material till Situationsrummet innan den statistik som upprättats av materialet har offentliggjorts för andra informationsanvändare. Därför har information om statistik som offentliggjorts senare inte lämnats ut till Situationsrummet. Samtidigt har Situationsrummets ansökningar om användningstillstånd för specialtjänsten behandlats på ett annat sätt än normalt. Statistikcentralen fattade beslutet om att lämna ut material till Situationsrummet innan statistiken blivit klar men strävade efter att producera statistiken så snabbt att det inte fanns behov av att utlämna material före offentliggörandet av statistiken. Rättsgrund för beslutet kan anses vara 13 § 2 mom. 1 punkten i statistiklagen ("En statistikmyndighet får lämna ut sekretessbelagda uppgifter som den samlat in för statistiska ändamål 1) för vetenskaplig forskning och statistiska utredningar som gäller samhällsförhållandena"). I motiveringen till 13 § i statistiklagen har statistikcentralen kraftigt uppmuntrat till samarbete med forskarsamfund.

Helsinki GSE är en betydande instans med nationalekonomisk kompetens, en forskarskola och forskningsenhet i Finland, och dess forskare har utfört flera nyttiga utredningar med hjälp av Situationsrummets material under coronavirusepidemin. De praktiska erfarenheterna av Situationsrummets verksamhet tyder på de specialtjänster som tillhandahållits för Situationsrummet har varit till stor nytta och att det också finns stor efterfrågan på snabbt tillgängligt statistiskt material i samhället. Behovet av att inrätta ett situationsrum för bedömning av de ekonomiska konsekvenserna av coronavirusepidemin omfattar också bedömning av de ekonomiska konsekvenserna av brådskande lagberedningsprojekt. Administrativa arrangemang för viss tid motsvarar dock inte dessa utmaningar i tillräcklig grad. Statistikcentralen har därför förnyat sitt initiativ till FM för vidtagande av brådskande lagstiftningsåtgärder för att förtydliga ställningen för forskartjänsten som betjänar Situationsrummet samt för att precisera och stärka författningsgrunden så att den fungerar även i andra förhållanden än exceptionella förhållanden såsom coronavirusepidemin. Forskartjänsten har inte kunnat bemöta efterfrågan enligt behoven delvis för att dess juridiska ställning som en del av statistikcentralen inte har preciserats. Den rättspolitiska grunden för Forskartjänsten kan anses vara den sista meningen i 3 § i statistiklagen: ”Syftet med lagen är även att främja användningen av uppgifter som insamlats för statistiska ändamål för vetenskaplig forskning och statistiska utredningar av samhällsförhållandena.” Statistikcentralens initiativ har behandlats vid FM:s och statistikcentralens resultatstyrningsförhandlingar i maj 2021, och de har kommit överens om att utredningen av lagändringarna påbörjas utan dröjsmål.

FM har preliminärt ställt fyra ramvillkor, och när det gäller möjligheterna att genomföra dem enligt statistikcentralens initiativ och i lagberedningen har fokus legat på följande synpunkter: (i) utveckling av statistikcentralen mot en service- och informationsorganisation, (ii) iakttagande av principen om öppen data och tillhandahållande av information så jämlikt som möjligt och utan dröjsmål för forskare och myndigheter samt andra informationsanvändare, (iii) bevarande av kostnadseffektiviteten, vilket å sedan talar för att reformen bör genomföras med statistikcentralens resurser och å andra sidan att behov av nya finansieringsarrangemang och (iv) göra det möjligt att i högre grad lämna ut statistiskt material som snabbt behövs för beredning av statsrådets närings-, ekonomi- och samhällspolitik på ett mer allmänt plan samt i synnerhet för beredning av statsbudgeten utan att dock väsentligt och omotiverat äventyra ett jämlikt bemötande av andra informationsanvändare.

Statsrådets kansli, nedan *SRK*, genomförde våren 2021 ett pilotprojekt för användning av myndighetsmaterial, där användningen av så kallat administrativt registermaterial som uppstår i myndighetsverksamhet som stöd för samhälleligt beslutsfattande testades. I Finland finns det ett exceptionellt heltäckande, aktuellt och tillförlitligt material relaterat till offentlig förvaltning, och utnyttjandet av det möjliggör högklassigt kunskapsbaserat samhälleligt beslutsfattande. Dessutom har materialet en stor och ökande betydelse inom empirisk akademisk forskning. Finländskt administrativt registermaterial gör det möjligt att länka olika materialkällor på ett sätt som inte är möjligt i många andra länder. Även om registren ser ut som statistik är de inte officiell kontrollerad statistik. Finland liksom de övriga nordiska länderna har traditionellt haft de bästa förutsättningarna att ägna sig åt kunskapsbaserad politisk beredning och forskning i en global jämförelse. När mängden och användningen av olika slags material har ökat, har även utmaningar dykt upp, och det är mycket viktigt att lösa dem för att materialet ska ge samhället så stor nytta som möjligt. I lagen om sekundär användning som stiftades år 2019 och som förbättrade åtkomsten till undersökningsmaterial inom social- och hälsovårdssektorn definierades Findata som den ansvariga myndigheten när det gäller forskartjänster inom social- och hälsovårdssektorn och även Findatas rättsliga ställning i relation till det material som hanteras i dess verksamhet. I övrigt baserar sig utlämnande av undersökningsmaterial på speciallagstiftning om registret eller 28 § i offentlighetslagen. Om utlämnande av uppgifter som statistikcentralen och

andra statliga myndigheter samlat in för statistiska ändamål för forskning och utredningar föreskrivs i 13 § i statistiklagen och dessutom i 19 § i statistiklagen när det gäller utlämnande av sekretessbelagda uppgifter med identifieringsuppgifter. I SC-lagen definieras forskartjänster inte separat som en av statistikcentralens uppgifter. Förslaget är således starkt kopplat till forskartjänstens rättspolitiska grund i den sista meningen i 3 § i statistiklagen.

Syftet med förslaget är dessutom att i synnerhet förbättra riksdagens tillgång till information relaterad till närings-, ekonomi- och samhällspolitiken i största allmänhet direkt från statsrådet, vilket riksdagens grundlagsutskott allmänt förutsatt (GrUU 30/2020 rd, Utredning av hur riksdagens grundlagsfästa rätt att få information tillgodoses, 2.10.2020) samt att säkerställa riksdagens ställning i stärkandet av statistikmyndigheternas ansvar i tillsynen av iakttagandet och genomförandet av riktlinjerna som kompletterar EU:s statistikförordning (Riktlinjer för europeisk statistik). Godkända av kommittén för det europeiska statistiksystemet för medlemsstaternas nationella statistikmyndigheter och Eurostat (EU:s statistikmyndighet). 16.11.2017, *Code of Practice*).

Vid beredningen av förslaget har det dessutom förutsatts att de ramvillkor som är förpliktande för Finland enligt EU:s statistikreglering ska utredas och om den tillåter utlämnande av insamlad material för forskning och utredningar innan statistiken upprättats på ett mer omfattande plan än endast till Situationsrummet. Materialet är inte alltid halvfärdigt när det tas emot av statistikcentralen och dess kvalitet kontrollerats, och således är det färdigt och slutfört. Eftersom statistik ska offentliggöras genast när materialet är klart, offentliggörs det i praktiken inom några dagar efter att det blivit färdigt.

Exempel. Med tanke på utredningen är en central fråga om registermaterial som används i statistikföringen kan utnyttjas i forskning och utredningar efter en teknisk validering redan innan statistikcentralen kvalitetskontrollerat och offentliggjort materialet. Å andra sidan kan det ta flera år för statistikcentralen att färdigställa registermaterial från Pensionsskyddscentralen, nedan *PSC*, innan det utlämnas för forsknings- och utredningssyften. I synnerhet färdigställandet av sysselsättningsstatistiken tar tid, och det är möjligt att annat material fått vänta på offentliggörandet av den trots att det andra materialet varit färdigt. *PSC* kan samtidigt ha offentliggjort statistik som inte validerats tekniskt av statistikcentralen och som senare använts i *FOS*-statistik och som grund för utbetalning av pensioner. Det har framkastats att dröjsmålen i den tekniska valideringen i extrema fall kan innebära ifrågasättande av om pensioner betalats korrekt.

1.2 Beredning

Propositionen har beretts vid FM. Vid beredningen har i synnerhet representanter för statistikcentralen samt justitieministeriet (nedan *JM*), undervisnings- och kulturministeriet (nedan *UKM*), social- och hälsovårdsministeriet (nedan *SHM*) samt arbets- och näringsministeriet (nedan *ANM*), Dataombudsmannens byrå och Skatteförvaltningen. På grund av att ärendet är brådsakande har utredningen direkt skrivits som en regeringsproposition, och dessutom har syftet under beredningen varit att så långt som möjligt utnyttja promemorior av två arbetsgrupper vid FM som utrett behoven av att reformera den nationella statistiklagstiftningen och möjligheterna att förbättra tillgången till statistiskt material för forskning och utredningar: (i) 22.11.2016, VM048:00/2015, nedan *Sovalas arbetsgrupp*, och (ii) 15.6.2020, VN/5797/2020 och VM086:00/2020, Julkishallinnon aineistojen hyödyntämistä tutkimuksessa selvittävän työryhmän loppuraportti, VM:n julkaisu 2020:54, nedan *Spolanders arbetsgrupp*.

Sovalas arbetsgrupp var inte enig om alla förslag. Statistikmyndigheterna kom inte fram till en enhällig uppfattning om den föreslagna ändringen av SC-lagen och statistikcentralens uppgift

som samordnande myndighet för statens statistikväsen. Arbetsgruppen föreslog också en utvidgning av statistikcentralens datainsamlingsbefogenheter till att även omfatta material inom den privata sektorn, men enighet uppnåddes inte i denna fråga. Efter en granskning av om lagstadgat vite för informationsskyldiga kunde användas konstaterade arbetsgruppen att införandet av en påföljdsavgift i statistiklagen förutsätter bland annat ytterligare utredningar av konsekvenserna. Enighet nåddes inte heller i fråga om den föreslagna nya bestämmelsen i statistiklagen, som gäller skyldigheten att höra statistikcentralen när myndigheter överväger att ändra eller avsluta befintliga datalager och register, vars uppgifter används för statistiska ändamål. Arbetsgruppen förblev oenig också i frågan om utveckling av en informationssäker användningsmiljö.

Spolanders arbetsgrupp utredde möjligheterna att förbättra åtkomsten till forskningsmaterial baserat på data inom offentlig förvaltning och föreslog centralisering av insamlingen av material, en exakt klassificering av materialet, centralisering av tillhandahållandet av material från producenter till handläggare, en ökad delning av lite behandlad information med användare och en förbättrad kvalitet på metadata för att förbättra åtkomsten till materialet. Arbetsgruppen föreslog också en centraliserad tillståndsprövning för forskningsmaterial, bättre anvisningar för tillståndsförfarandet samt harmonisering av statistikcentralens och Findatas avtalspraxis. Det ansågs vara viktigt att utveckla statistikcentralens distansanvändningssystem och att intensiviera samarbetet mellan producenter av material, projektplanerare och användare av material. Arbetsgruppen föreslog också att infrastrukturen ska vara budgetfinansierad och att det begärda priset på den ska täcka marginalkostnaderna för tillhandahållandet av materialet. Även materialinfrastrukturens kompatibilitet samt lagstiftningens aktualitet och lagtolkningens enhetlighet ansågs vara viktiga frågor.

När det gäller förslagen av Spolanders arbetsgrupp har statistikcentralen redan genomfört vissa tekniska rekommendationer som gäller digitalt användningstillstånd och prissättning samt samarbete med Findata, och dessutom omfattar granskningen den nuvarande finansieringsmodellen för forskartjänsten, inklusive kundavgifterna. Under beredningen av propositionen har man dessutom följt med diskussionerna och utredningarna inom styrgruppen för utvecklingsprojektet för förmögenhetsforskning och -statistik som är underställd statistikcentralen. FM, Finlands Bank (nedan *FB*) och verket för finansiell stabilitet (nedan *VFS*) har deltagit i arbetet. Av dessa orsaker har propositionen kompletterats med flera konkreta exempel, som mer precist motiverar varför det bör föreskrivas mer detaljerat om statistikcentralens forskar- och materialtjänst i lag.

Spolanders arbetsgrupp kom med flera förslag för att förbättra tillgången till materialet. Enligt arbetsgruppen var det viktigt att identifiera ”materialbehandlarnas” roll i användningen av forskningsmaterial. Rapporten beskriver rollen på följande sätt: ”Med materialbehandlare avses aktörer vars uttryckliga uppgift är att tillhandahålla material för politisk beredning och forskning. I Finland utgörs dessa aktörer främst av statistikcentralen och Findata, som startade verksamheten i år [2020]. De är organisationer som sammanställer och tillhandahåller material för användning, och de samlar in och kombinerar information från olika källor, i synnerhet för att producera färdigmaterial för politisk beredning och forskning, och de beviljar användningstillstånd för materialet när det är fråga om uppgifter som omfattas av dataskyddslagstiftningen. För dessa aktörer är ett lagbaserat mandat för tillhandahållandet av material särskilt viktigt, liksom också tydliga riktlinjer för till exempel verksamhetens prioriteringar av det styrande ministeriet.”

Identifieringen av tjänsteleverantörernas i tillhandahållandet av materialhelheter är viktig, eftersom den tidigare utvecklingen av lagstiftningen på området i allmänhet endast beaktat två

roller, registermyndigheten och forskaren. Då beaktas inte den för materialbehandlande organisationer viktiga frågan om på vilka villkor de kan tillhandahålla tjänster. Den centrala rekommendationen i rapporten för att förbättra behandlarnas verksamhet – i detta fall statistikcentralens forskartjänst – är statistiklagen kompletteras med en inskrivning enligt lagen om sekundär användning om att statistikcentralen kan sammanställa färdigmaterial för forskningsändamål också av annat material än sådant material som tagits emot för statistiska ändamål.

Till skillnad från förslaget av Spolanders arbetsgrupp föreslås det i propositionen att den nämnda ändringen görs i SC-lagen och inte i statistiklagen. Motiveringen bakom detta är att lagstiftningen i dag möjliggör aktivt agerande av statistikcentralen endast när det gäller informationsmaterial som inhämtats av statistikcentralen eller som andra statistikmyndigheter (till exempel Tullen) har inhämtat på basis av statistiklagstiftningen. Enligt den gällande lagstiftningen förutsätter statistikcentralens insamling av material att det sker för statistiska ändamål, och material kan inte insamlas endast för forskningsändamål. Då kan efterfrågan på kombinerat forskningsmaterial inte bemötas. Trots att de mest efterfrågade informationsgrupperna och materialen ofta är samma i olika studier måste de enligt den gällande lagstiftningen alltid sammanställas på nytt när en ny användare har behov av materialet.

2 Nuläge och bedömning av nuläget

Lagstiftningen om statistikcentralen och dess aktualitet

Enligt 2 § 1 mom. 1 punkten i statistiklagen avses med statistikmyndigheter statistikcentralen ”som allmän myndighet inom statens statistikväsen samt Naturresursinstitutet, Tullen och Institutet för hälsa och välfärd när de sköter lagstadgade uppgifter i anknytning till statistikframställning”. Statistikcentralens uppgifter fastställs i statistiklagen och SC-lagen. Enligt lagarnas ömsesidiga dynamik är statistiklagen en funktionell författning som omfattar alla statliga myndigheters statistikproduktion och som innehåller kraven enligt EU:s statistikreglering, medan SC-lagen är en snäv administrativ författning som endast gäller statistikcentralen. På ett allmänt plan ger SC-lagen statistikcentralen omfattande rättigheter att behandla information för statistiska ändamål av både andra registerförande myndigheter och uppgiftslämnare inom den privata sektorn. Dessutom ger statistiklagen en möjlighet att för statistiska ändamål inhämta avtalsbaserat informationsmaterial av den privata sektorn för statistiska ändamål. Avtal kan innehålla villkor som förhindrar att forsknings- och utredningsbehoven tillgodoses fullt ut. Statistiklagen, vars 5 kap. (14–19 §) innehåller särskilda bestämmelser om statistikcentralens statistikväsen, har ändrats sex gånger under dess giltighetstid (från och med 1.5.2004 då den tidigare statistiklagen (62/1994) upphävdes) främst på grund av utvecklingen av annan lagstiftning. SC-lagen är i sin tur från tiden före Finlands EU-medlemskap, och den har endast ändrats en gång. Å andra sidan har EU:s statistikreglering samtidigt utvidgats avsevärt, och när det gäller dess regleringsstruktur är den betydligt mer komplicerad och detaljerad än tidigare. Därför är den centrala slutsatsen i utredningen att i synnerhet SC-lagen bör uppdateras och eventuellt överses. När vardera lagen utvecklas gäller det i sin tur att beakta EU:s dataskyddsreglering som reviderats avsevärt. För att förtydliga förhållandet mellan SC-lagen och statistiklagen samt arbetsfördelningen mellan parallella distansanvändningssystem och förhindra att forskar- och materialtjänsten överbelastas innehåller lagförslagen också vissa tekniska informativa bestämmelser.

Den operativa beredningen av den ekonomiska politiken och i synnerhet närings-, finans- och skattepolitiken har förändrats kraftigt i och med Finlands EU-medlemskap och införandet av en gemensam valuta och det fördjupade samarbetet inom euroområdet. Ur statsrådets perspektiv talar denna utveckling för en granskning av om den nationella statistiklagstiftningen bör upp-

dateras. Samtidigt har den nationella lagstiftningen om och EU-regleringen av informationshantering och informationens offentlighet, tillgänglighet och avgiftsbelagdhet utvidgats och blivit mer detaljerad. Kraven på transparens inom offentlig förvaltning har också ökat.

Det administrativa registermaterialets betydelse för beredningen av samhälleligt beslutsfattande och som bakgrundsmaterial för vetenskaplig forskning har ökat och förutsätter också en aktuell nationell statistiklagstiftning. Därför är det viktigt att säkerställa att den nationella statistiklagstiftningen, tillämpningspraxis för EU:s statistikförordning och de tillämpliga allmänna principerna för statistikväsendet inte ställer hinder eller begränsar statistikcentralens möjlighet att effektivt bemöta den ökade efterfrågan på administrativt registermaterial i samhället. Förslaget genomför mer detaljerat i den nationella lagstiftningen punkt 8.6 i uppförandekoderna där uppfyllandet av kraven enligt artikel 17 a i EU:s statistikförordning bedöms.

I dag får statistikcentralen endast insamla uppgifter som behövs för statistiska ändamål. I artiklarna 1, 2 och 17 a i EU:s statistikförordning föreskrivs att det statistiska ändamålet även omfattar utveckling av kvalitativ förbättring av statistiken. Statistikcentralen får lämna ut uppgifter som insamlats för statistiska ändamål för vetenskaplig forskning och statistiska utredningar av samhällsförhållandena, men den får inte samla in uppgifter direkt för detta ändamål. Detta har lett till situationer där en stor del av myndigheternas register överförs till statistikcentralen för statistiska ändamål, men en del uppgifter överförs inte, eftersom statistikcentralen inte behöver för statistiska ändamål. En forskare måste ansöka om specialtillstånd av en annan registerförande myndighet, om han eller hon i sin forskning behöver uppgifter som inte har överförts till statistikcentralen. Med tanke på minskandet av den administrativa bördan och normavvecklingen är behovet av att förtydliga lagstiftningen uppenbart.

Statistikcentralens distansanvändningssystem

Tack vare den informationssäkra behandlingsmiljön kan forskarna ges användarrättigheter till sekretessbelagda uppgifter enligt 13 § i statistiklagen från vilka endast uppgifter som möjliggör direkt identifiering har raderats (namn, adress, offentligt tillgängligt identifieringsnummer). Från material som utlämnas till icke-informationssäkra behandlingsmiljöer ska även uppgifter som möjliggör indirekt identifiering raderas, vilket innebär att materialet inte är lika heltäckande för forsknings- och utredningsändamål. Även kravet i artikel 23 i EU:s statistikförordning stöder målen för främjande av nyttjandet av offentlig information enligt 13 § i statistiklagen. Dessa mål lägger vikt vid rätten att använda uppgifter som kan identifieras indirekt inom vetenskaplig forskning i syfte att säkerställa vetenskapens frihet. I förarbetena till statistiklagen åläggs statistikcentralen dock inte någon särskild skyldighet att bevilja användarrättigheter via en viss teknisk lösning, eftersom bestämmelsen, eftersom bestämmelsen inte ”ställning till det tekniska sättet för utlämnande eller tillgång, utan till denna del ska 13 b § iaktas” (RP 154/2012 rd, s. 35). Enligt förarbetena är innehavaren av användarrättigheter skyldig att förstöra eller återsända fysiskt utlämnade uppgifter till statistikcentralen efter att användningstillståndet gått ut (RP 154/2012 rd, s. 36). För att stärka dataskyddet har statistikcentralen antagit riktlinjer enligt kommissionens förordning (EU) nr 557/2013 av den 17 juni 2013 om tillämpning av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 223/2009 om europeisk statistik vad gäller tillgång till konfidentiella uppgifter för vetenskapliga syften och om upphävande av kommissionens förordning (EG) nr 831/2002, nedan *kommissionens förordning*, när det gäller sekretessbelagda uppgifter som lämnas ut till kommissionen. Den kompletterar EU:s statistikförordning. Enligt statistikcentralens riktlinjer utlämnas sekretessbelagda uppgifter, på vilka andra skyddsmetoder för statistiska uppgifter inte tillämpas, endast via informationssäkra användningsmiljöer.

Exempel. Kombination av material förutsätter en gemensam identifierare. Eftersom direkta identifierare ska raderas enligt 13 § i statistiklagen, skapas ersättande pseudoidentifierare när

material kombineras. Med hjälp av pseudoidentifierare kan forskare kombinera de materialhelheter för vilka användningstillstånd för forskningsändamål beviljats. Utifrån materialet eller materialhelheten kan statistiska objekt i vissa situationer identifieras indirekt. Dessutom kan annan offentligt tillgänglig information öka risken för avslöjande. Till exempel en trafikolycka som behandlats i medier kan på basis av olycksplatsen kombineras med en individ i materialet, och därigenom avslöjas all information om individen i materialet. Detta kallas för indirekt identifiering. Statistikcentralen förutsätter tystnadsplikt av dem som behandlar material. Enligt användningstillståndet får de som behandlar uppgifter inte indirekt eller på annat sätt försöka identifiera statistiska objekt.

I distansanvändningssystemet kan också uppgifter i andra register eller uppgifter som forskare själva samlat kombineras med statistikcentralens uppgifter när forskningsmaterialet bildas. En annan registermyndighet eller forskare lämnar det material som ska kombineras till statistikcentralen, där materialets identifierare ersätts med pseudoidentifierare och görs tillgängligt i distansanvändningssystemet efter kryptering. Användningen av distansanvändningssystemet har expanderat, och via systemet utlämnas förutom statistikcentralens material även material av andra myndigheter (till exempel Tullen, THL och ANM) när det kombineras med statistikcentralens material. I enlighet med användningstillstånden av andra myndigheter öppnar statistikcentralen färdiga materialhelheter av material som inlämnats till den för forskare i distansanvändningssystemet. Materialet kan också kompletteras av material som forskarna sammanställt, till exempel enkätresultat. Den myndighet som är personuppgiftsansvarig eller en annan instans fattar beslut om att lämna ut uppgifter för forskning.

Med tanke på distribueraren och användaren av forskningsmaterial är distansanvändningssystemet kostnadseffektivt, eftersom alla myndigheters material som används i ett forskningsprojekt finns i ett system. Forskarnas arbete underlättas också av att de inte behöver ta hand om förvaringen av materialet. Statistikcentralen har tillhandahållit distansanvändningssystemet som en delningsplattform och för andra myndigheters material för att göra allt väsentligt forskningsmaterial lätt tillgängligt via systemet. Detta förbättrar statistikcentralens servicenivå samt underlättar och effektiviserar forskarnas arbete och sänker kostnaderna för färdigmaterial och administration i forskningsprojekt.

Exempel. Problemet med tillgång till forskningsmaterial gäller inte endast finländska aktörer. ANM och Helsinki GSE har påpekat att förutsättningarna för distansanvändning inte är optimala med tanke på forskning. Till exempel jämförande undersökningar med finskt material av Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (OECD) har enligt ANM dröjt avsevärt på grund av att utländska forskares användning av data i statistikcentralens distansanvändningssystem har förutsatt (i) en teknisk anslutning, användarnamn beviljat av ett universitet och stark autentisering, (ii) avtal om sekretess med statistikcentralen, (iii) distansanvändningsförbindelse mellan utlandet och statistikcentralen, (iv) anslutning till ANM:s organisationsavtal, (v) användningstillstånd för ANM:s data, (vi) användningstillstånd för data från NTM-centralernas och TE-byråernas utvecklings- och förvaltningscenter (UF-centret) samt (vi) statistikcentralens användningstillstånd för distansanvändningssystemet Fiona. Enligt Helsinki GSE gäller problemet också i situationer där en finländsk forskare är gästforskare i utlandet, i synnerhet i ett land som inte hör till Europeiska ekonomiska samarbetsområdet. En orsak är dataskyddsutmaningarna relaterade till de amerikanska underrättelsemyndigheternas omfattande rätt till information.

Riksdagens tillgång till information

Syftet med förslaget är att i synnerhet förbättra riksdagens tillgång till information relaterad till närings-, ekonomi- och samhällspolitiken i största allmänhet direkt från statsrådet, vilket riksdagens grundlagsutskott allmänt förutsatt (GrUU 30/2020 rd) samt att säkerställa riksdagens

ställning i stärkandet av statistikmyndigheternas ansvar i tillsynen av iakttagandet och genomförandet av riktlinjerna som kompletterar EU:s statistikförordning. Utskottet har konstaterat att riksdagens rätt att få begärda uppgifter är ovillkorlig och att statsrådet saknar behörighet att vägra lämna ut begärda uppgifter. Utskottet har dessutom förutsatt att riksdagen också måste få en tillräckligt detaljerad utredning av grunderna för lösningarna och till exempel dimensioneringen av budgetförslaget jämte motiveringar. För utlåtandet inhämtade utskottet omfattande respons av riksdagens andra utskott i fråga om problem med tillgång till information.

Enligt Helsinki GSE kan aktuellt material vara mycket viktigt i överraskande situationer men inte endast i dem. Till exempel i motiveringarna till beviljat kostnadsstöd under coronavirus-epidemin har det varit viktigt att kunna följa upp lönesumman och antalet permitterade och uppsagda med hjälp av inkomstregistret och andra register (ekonomiutskottet). Likaså har uppföljningen av vaccinationstäckningen enligt bransch och yrke visat sig vara viktig, och till exempel Nationella expertgruppen för vaccinationsfrågor (KRAR) har på denna punkt rätt långt varit beroende av Situationsrummets rapporter (social- och hälsovårdsutskottet). I normala tider är det relevant att följa med skatteintäkterna på statlig och kommunal nivå, eftersom åtminstone kommunerna ofta saknar en klar bild av hur deras skatteintäkter utvecklas under året (finansutskottet). En del av Situationsrummets rapporter, såsom rapporten om sjukskötare som lämnar sektorn, distribueras till riksdagen via statsrådet (arbets- och näringsministeriet).

Dessutom gynnas riksdagens informationstjänst, som aktivt används av riksdagsledamöterna, indirekt av förslagen i propositionen. Av dessa orsaker är det viktigt att effektivt bemöta aktuella behov av informationsmaterial hos riksdagen och dess utskott, och distributionen av statsrådets beredningsarbete via en enskild forskningsorganisation såsom Situationsrummet kan endast motiveras som en tillfällig lösning. Å andra sidan finns det en stor efterfrågan på snabb tillgång till administrativt registermaterial som avses i artikel 17 a i EU:s statistikförordning i samhället, och därför är det viktigt att bemöta forskare och myndigheter som behöver information så jämligt som möjligt i en informationssäker behandlingsmiljö. Även erfarenheterna av Situationsrummet, i synnerhet då det visat sig vara en effektiv operativ modell för forskartjänstens distansanvändningssystem, talar för ett mer omfattande arrangemang för forskare och myndigheter.

Europeiska unionens statistikreglering

Grunden för EU:s statistikreglering utgörs av artikel 338 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, nedan *FEUF* (tidigare artikel 285 i EG-fördraget), vars 2 punkt lyder: ”Framställningen av unionsstatistik ska uppfylla krav på opartiskhet, tillförlitlighet, objektivitet, vetenskapligt oberoende, kostnadseffektivitet och insynsskydd för statistiska uppgifter; den får inte innebära en alltför stor belastning för de ekonomiska aktörerna.”

En central författning i EU:s statistikreglering är EU:s statistikförordning, vars företräde i förhållande till den nationella statistiklagstiftningen erkänns i 1 § 3 mom. i statistiklagen: ”Bestämmelserna i denna lag tillämpas på statistik [som omfattas av Europeiska gemenskapens statistikprogram] till den del den ovan nämnda förordningen inte är tillämplig”. EU:s statistikförordning är förpliktande när statistik som omfattas av Europas statistikprogram upprättas, vilket största delen av statistikcentralens statistik är. En central princip för statistiken enligt EU:s statistikförordning är *opartiskhet*, med vilket avses att statistiken ska utvecklas, framställas och spridas på ett neutralt sätt och att alla användare ska behandlas lika (artikel 2.1 b). EU:s statistikförordning ändrades år 2015 (Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2015/759 av den 29 april 2015 om ändring av förordning (EG) nr 223/2009 om europeisk statistik), och den tillämpas på europeisk statistik och statistiska områden som fastställs i statistikprogrammet. I fråga om statistikens ställning i de nya EU-förordningarna används begreppen ”ämnesområde”, ”ämne” och ”specifikt ämne”. Om enskilda uppgifter som ska lämnas föreskrivs i särskilda statistikspecifika

förordningar och ramförordningar (*framework regulation*), om vilka föreskrivs närmare i kommissionens genomförandeakter som utfärdats med stöd av förordningarna. Om statistikprogrammet i artikel 13 i EU:s statistikförordning. Programmet 2021–2027, som godkändes genom Europaparlamentets och rådets medbeslutandeförfarande, offentliggjordes nyligen, och det innehåller utöver statistik utredningsuppgifter om ny informationsproduktion och utveckling av statistisk produktionsteknik. De EU-förordningar som reglerar innehållet i statistiken har främst ändrats till ramförordningar och i dem kan konventionell statistik inte längre särskiljas, eftersom den ersatts med dataelement och temaområden. Till följd av ändringarna är det allt svårare att dra en gräns mellan nationell statistik och EU-statistik.

Om möjligheten för medlemsstaternas nationella statistikmyndigheter att utlämna uppgifter som samlats för statistiska ändamål för forskning föreskrivs i första stycket i artikel 23 i EU:s statistikförordning enligt följande: ”Kommissionen (Eurostat) eller NSI eller andra nationella myndigheter får, inom ramen för sina respektive behörighetsområden, ge forskare som gör statistiska analyser i vetenskapligt syfte tillgång till konfidentiella uppgifter som endast indirekt kan identifiera de statistiska objekten. Om uppgifterna har överförts till kommissionen (Eurostat) krävs uttryckligt tillstånd från den NSI eller annan nationell myndighet som lämnat uppgifterna.” Det är värt att notera att distansanvändningssystem, som var sällsynta i Europa när artikeln stiftades och är det fortfarande, inte nämns i bemyndigandet. Däremot kan en sådan tolkning indirekt härledas ur kommissionens förordning som tillämpas på kommissionen (Eurostat). Eftersom förordningen inte tillämpas på medlemsstaternas nationella statistikmyndigheter, bör de avhålla sig från att dra slutsatser av den i organiseringen av sin verksamhet.

Enligt 13 b § i statistiklagen får uppgifter som samlats in för statistiska ändamål lämnas ut med hjälp av ”en teknisk anslutning, i något annat format som kan behandlas tekniskt eller elektroniskt, i skriftlig form eller på något annat för ändamålet lämpligt, tryggt och tillförlitligt sätt”. Enligt 13 a § i statistiklagen, som baserar sig på artikel 19 i EU:s statistikförordning, får en statistikmyndighet producera och för offentligt bruk överlåta sådana uppgifter utifrån vilka det statistiska objektet inte kan identifieras vare sig direkt eller indirekt oberoende av sekretessplikten. Enligt artikel 19 i EU:s statistikförordning ska alla metoder som en tredje part rimligen kan tänkas använda beaktas när identifieringsuppgifter raderas eller bearbetas i övrigt.

Bemyndigandet i EU:s statistikförordning är direkt tillämplig lagstiftning som endast gäller uppgifter som insamlats för EU:s statistik. Motsvarande skrivningar har senare gjorts i nationella statistiklagar så att de också omfattar statistiskt material avsett för nationellt bruk. Statistiklagen kompletterades år 2013 med en möjlighet att lämna ut pseudonymiserat statistiskt material för forsknings- och utredningsändamål, dvs. uppgifter som inte längre möjliggör direkt identifiering. Detta ökade i sin tur efterfrågan på forskningsmaterial kraftigt, och till exempel forskartjänstens verksamhetsvolym har cirka fyrdubblats efter att lagändringen trädde i kraft.

EU:s statistikreglering lämnas dock en viss nationell rörelsefrihet i situationer där avsikten är att öka en ändamålsenlig användning av statistik och dess användbarhet. Även i Finland har det förekommit efterfrågan på och behov av detta. Nationell rörelsefrihet har nyttjats i till exempel arrangemanget med Situationsrummet, om vilket det finns ett särskilt beslut av statistikcentralens generaldirektör när det gäller utlämnande av aktuellt statistiskt material för forskning innan statistik baserad på materialet offentliggörs. Enligt punkt 15.4 i riktlinjerna ”Tillgång till statistiska mikrodata tillåts i forskningssyfte enligt särskilda regler eller protokoll”.

Dataförvaltningsakten

EU kommer att reglera distributionsmetoder av sekretessbelagda uppgifter genom kommissionens förslag från november 2020 till EU:s dataförvaltningsakt (*Data Governance Act*, nedan

EU:s dataförvaltningsakt), som på många sätt antagligen kommer att påverka statistikcentralens uppgifter (teknisk stödpunkt för sekundär användning av data, expansion av uppgifterna för forskartjänstens distansanvändningssystem, nationell centraliserad informationspunkt för sekundär användning av uppgifter). Förslaget hör till kommissionens datastrategi (Statsrådets skrivelse till riksdagen om kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets förordning (dataförvaltningsakten), U 1/2021 rd) och kompletterar Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/1024 av den 20 juni 2019 om öppna data och vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn, nedan *direktivet om öppna data*. I EU:s dataförvaltningsakt liksom också i rapporten av Spolanders arbetsgrupp erkänns de behandlande organisationernas centrala roll i användningen av material för forskning och andra sekundära ändamål. EU:s dataförvaltningsakt har nyligen justerats i lagstiftningsförhandlingarna (trilogerna) mellan rådet och Europaparlamentet i vilka kommissionen deltog som medlare. På grund av den separata beredningen av det nationella genomförandet av EU:s dataförvaltningsakt och kommissionens förslag till ändring av EU:s statistikförordning som bereds innevarande år och som beaktar konsekvenserna av EU:s dataförvaltningsakt innehåller denna proposition inga förslag relaterade till genomförandet av EU:s dataförvaltningsakt. EU:s dataförvaltningsakt fastställer principerna för delning av EU-data, vilket innebär att myndigheter bland annat ska tillhandahålla mer stöd för sekundär användning av data. I EU:s dataförvaltningsakt beskrivs uppgifterna och skyldigheterna relaterade till sekundär användning av information från den offentliga förvaltningen, men den tar inte ställning till hur uppfyllandet av kraven ska uppfyllas nationellt. Alla myndigheter som lämnar ut uppgifter för sekundär användning förutsätts ha informationssäkra behandlingsmiljöer och använda pseudonymisering eller anonymisering, vilket antagligen kommer att leda till en ökad efterfrågan på informationssäkra driftmiljöer och processer för användningstillstånd.

Enligt EU:s dataförvaltningsakt ska medlemsstaterna utse ett eller flera behöriga organ, som får vara sektorsvisa, för att stödja de offentliga myndigheter som beviljar tillgång till vidareutnyttjande av kategorier av data för sekundär användning i utförandet av denna uppgift. Stödet ska, när så är nödvändigt, innefatta (a) tekniskt stöd för att tillhandahålla en säker behandlingsmiljö för att ge tillgång till vidareutnyttjande av data (b) tekniskt stöd i samband med användningen av beprövad teknik för att säkerställa databehandling på ett sätt som bevarar integriteten för den information som finns i de data för vilka vidareutnyttjande tillåts, däribland teknik för pseudonymisering, anonymisering, generalisering, borttagande och randomisering av personuppgifter, (c) Bistånd till offentliga myndigheter, i förekommande fall, när de behöver vidareutnyttjarnas samtycke eller tillstånd för vidareutnyttjande för altruistiska och andra ändamål i linje med särskilda beslut av datainnehavarna, däribland om den jurisdiktion eller de jurisdiktioner (*jurisdictions*) där databehandlingen är avsedd att utföras samt (d) bistånd till offentliga myndigheter vad gäller tillräckligheten i de åtgärder som vidtas av en vidareutnyttjare. De behöriga organen får också anförtros uppgiften att bevilja tillgång till vidareutnyttjande av de kategorierna av data i enlighet med unionsrättens eller nationell lagstiftnings bestämmelser om sådan tillgång.

Behöriga organ ska ha tillräcklig juridisk och teknisk kapacitet och expertis för att kunna följa relevant unionslagstiftning eller nationell lagstiftning om systemen för tillgång till kategorierna av data. Medlemsstaterna ska meddela kommissionen vilka behöriga organ som utsetts. De ska också meddela kommissionen alla senare ändringar av dessa organs identitet. De forskartjänster som beskrivs i EU:s dataförvaltningsakt ska tilldelas någon nationell myndighet. Enligt propositionen är statistikcentralen en tillhandahållare av datahanteringstjänster.

På nationell nivå föreslås en eller flera tekniska stödpunkter som bland annat stöder sökande och användning av data (i) genom att tillhandahålla en informationsmiljö (i dag Findatas distansanvändningsmiljö Kapseli och statistikcentralens distansanvändningsmiljö Fiona i Finland), (ii) införa pseudonymiserings- och anonymiseringsmetoder (i dag Findata och statistikcentralens forskartjänst i Finland) och (iii) inhämta information om sekundära användares samtycke (i dag

ansvarar ingen för detta i Finland). Dessutom ska medlemsstaterna utse (i) en nationell gemensam informationspunkt, som förmedlar ansökningar till de tekniska stödpunkterna och ha en förteckning över och beskrivningar av dem, (ii) en myndighet som ansvarar för registreringen och övervakningen av dem som tillhandahåller förmedlingstjänster samt (iii) en myndighet som ansvarar för registreringen och övervakningen av dataaltruismorganisationer.

Mikrosimuleringsmodeller

I anslutning till forskartjänsten finns en mikrosimuleringsmodell för bedömning i synnerhet av konsekvenser av ändringar av lagstiftningen om personbeskattning och förmåner, men den kan också användas i trafik- och företagsundersökningar samt epidemiologiska modeller. Mikrosimulering är en simuleringsmetod på enskilda aktörers nivå, till exempel personer, hushåll, fordon och företag. Med mikrosimulering avses i allmänhet en metod där programmerade regler tillämpas på material på enhetsnivå. I mikrosimulering granskas främst förändringar i fördelningen, och metoden används för att bedöma konsekvenser av ekonomiska och demografiska förändringar för samhället. Ett annat växande tillämpningsområde är fördelningen av trafikflöden i gatunät. Mikrosimulering har nära kopplingar till andra simuleringsmetoder på enhetsnivå: cellautomation (*cellular automation, CA*) och agentbaserad simulering (*agent-based modeling, ABM*).

Exempel. I skatte- och socialskyddsmodeller har regler för skatte- och socialskyddssystemet programmerats in i mikrosimuleringsmodellen, och de tillämpas på registermaterial med bakgrundsinformation. Registeruppgifterna kan bestå av en persons ålder, kön, civilstånd, sysselsättningssituation och inkomster. På registerenheter tillämpas regler som leder till simulerade förändringar i enhetens status. Reglerna kan vara mycket deterministiska, varvid effekterna av förändringar i dem kan bedömas med stor sannolikhet, till exempel hur beskattningen påverkar en viss inkomst. Å andra sidan kan reglerna beakta osäkerhet, såsom vid beräkning av förväntad livslängd eller konsekvenser av prövningsbaserat utkomststöd. Resultatet är ett estimat av tillämpningen av dessa regler, eventuellt efter flera på varandra följande tillämpningssteg.

Vid utvecklingen av mikrosimuleringsmodeller har det å andra sidan sedan år 2017 konstaterats att statistikcentralen inte kan lämna ut periodiskt material om arbetslöshetsskyddet för simulering innan statistikcentralens officiella programkod är helt klar. Som serviceproducent är det statistikcentralen som avgör när tjänsten är färdig. Ett problem det kan ta fyra till fem år att processa nytt material för modellen. Å andra sidan kan till exempel anslutning av Fpa:s register över utkomststöd till en mikrosimuleringsmodell inom några dagar ge mycket nyttigt statistiskt material för bemötande av aktuella behov av data.

Mikrosimulering är en central metod i forskning och utredningar, och den har separata resurser och administratörer samt kortare köer än forskartjänsten. Det är också möjligt att förbättra mikrosimuleringens servicenivå, eftersom det visat sig vara möjligt att erbjuda andra informationsanvändare snabba och skräddarsydda tjänster som avviker från Situationsrummets tjänster. Dessutom har mikrosimulering separat finansiering för detta ändamål. Eftersom målet för propositionen är att utvidga verksamheten även till andra informationsanvändare än forskare och myndigheter, har uppmärksamhet fästs vid mikrosimuleringsmodellens kunder. Mikrosimuleringsmodellen är inte statistik utan en tjänst, vars material i allmänhet offentliggörs relativt långsamt. För närvarande använder modellen fortfarande materialåret 2018 över vilket all relevant statistik redan har offentliggjorts, till exempel sysselsättningsstatistiken för år 2018 över ett år sedan (https://tilastokeskus.fi/til/tyokay/2018/01/tyokay_2018_01_2020-04-17_tie_001_fi.html). Komplettering av huvudmodellen med ytterligare material om till exempel arbetslöshetsskydd och utkomststöd är mycket nyttigt, men även det bör ske smidigt och snabbt.

Att fastställa när statistik kan offentliggöras kan offentliggöras anknyter till statistikproduktionens autonomi och oberoende samt till statistisk konfidentialitet som baserar sig på de statistiska principerna i EU:s statistikförordning (artikel 2). Syftet med propositionen är således inte att ingripa i statistikproduktion eller när statistik kan offentliggöras, utan i synnerhet i att göra administrativt registermaterial tillgängligt för forskning och utredningar innan mer omfattande statistiskt material baserat på registeruppgifter är klart och offentliggjort samt när det gäller mikrosimulering att mer aktivt involvera användare i utvecklingen innan materialet används i den egentliga mikrosimuleringsmodellen.

Utmaningar med användning av forskningsdata

Genom statsrådets gemensamma forsknings- och utredningsverksamhet, som samordnas av Statsrådets kansli, nedan *TEAS*, produceras information till stöd för det samhälleliga beslutsfattandet, den kunskapsbaserade styrningen och den praktiska verksamheten. Tillgången till statistiskt material för forskning och utredningar när det gäller *TEAS*-projekt är viktigt i synnerhet för att statistikcentralens forskartjänst i dag tillhandahåller material på enhetsnivå för vetenskaplig forskning och statistiska utredningar. Utöver *TEAS*-projekt utförs det även andra utredningar i anslutning till statsrådet. Forskartjänsten används utöver av statsrådet, dess ministerier och myndigheter, såsom *VATT* och Konkurrens- och konsumentverket (nedan *KKV*) i synnerhet av andra viktiga samhälleliga aktörer, såsom universitet, högskolor, yrkeshögskolor, forskningsinstitut och tankesmedjor, som är forskartjänstens huvudsakliga kunder.

Handläggningen av förfrågningar om användningstillstånd för skräddarsytt material tar länge på grund av de tillgängliga resurserna, och det kan ha tagit över två år för att få forskningsresultat på grund av materialköerna (beviljande av användningstillstånd, bildande av material samt forskning och analys). Av forskarnas begränsade finansieringsperioder går fortfarande mycket tid åt till att vänta på användningstillstånd, vilket är problematiskt eftersom tidskraven inom forskning har stramats åt.

Exempel på statistikcentralens verksamhet inom nya sektorer. Den slutliga statistiken över växthusgasutsläpp blir klar cirka 15 månader efter utgången av statistikåret på grund av statistikcentralens rapporteringsschema, varefter den rapporteras till EU och en månad senare till Förenta nationerna, nedan *FN*, med anledning av klimatavtalet (enligt besluten av avtalspartsmötena). Eftersom snabba preliminära uppgifter om utsläpp beräknas med något grovkornigare metoder och utifrån preliminära uppgifter, offentliggörs de redan fem månader efter utgången av statistikåret, medan de preliminära uppgifterna om utsläpp offentliggörs cirka ett år efter utgången av statistikåret. De ändringar som görs efter offentliggörandet av de preliminära uppgifterna som också är statistik i december är dock ringa. Även de snabba preliminära uppgifterna om de totala utsläppen ligger på samma nivå som de slutliga siffrorna bortsett från markanvändningen, även om förändringar på en eller ett par procent är vanliga. Rapporteringen av växthusgasutsläpp omfattar förutom uppgifter om utsläpp även bland annat en bred nationell inventarierapport och uppföljning av utsläppsmålen. Innehållet i rapporteringen och rapporteringscykeln regleras av anvisningar enligt klimatavtalet, anvisningar av den internationella klimatpanelen (*The Intergovernmental Panel on Climate Change*, IPCC) och EU-lagstiftningen. Kalkylerna ska också uppdateras och offentliggöras retroaktivt för hela tidsserien även till följd av små förändringar i kalkylmetoderna.

Statistikcentralen lyder under FM:s resultatstyrning, som ställer mål för forskartjänsten bland annat i fråga om antalet ansökningar om användningstillstånd, den målsatta tiden för leveranser av material och medianleveranstid för färdigmaterial och skräddarsytt material via distansanvändningssystemet. I resultatavtalet mellan FM och statistikcentralen för år 2019 stod följande om medianleveranstiderna för färdigmaterial: år 2017 var utfallet 36 dagar, år 2018 var estimatet

RP 72/2022 rd

72 dagar samt målet för år 2019 var 50 dagar, för år 2020 40 dagar och för år 2021 35 dagar. Enligt uppföljningen var leveranstiderna 43 dagar år 2017, 72 dagar år 2018, 84 dagar år 2019, 78 dagar år 2020 och 98 dagar år 2021. Väntetiden för den äldsta ansökan för skraddarsytt material för forskningsprojekt har varit längre än för färdigmaterial, normalt minst sex månader. De långa leveranstiderna motsvarar inte målen enligt resultatstyrningen. I resultatavtalet avtalas bland annat om målen för statistikcentralens serviceförmåga. Resultatavtalet för år 2020 innehåller mål för antalet ansökningar om användningstillstånd och leveranstider för forskartjänsten. Enligt resultatindikatorerna för det nyaste resultatavtalet ökade antalet ansökningar och leveranstiderna utan att extra resurser allokerats till utförandet av uppgifterna. Eftersom antalet ansökningar ökade, skulle leveranstiderna ha blivit längre år 2020 om inte statistikcentralen allokerat avsevärt mycket mer resurser till forskartjänsten genom att tillsätta sju nya tjänster. I juni 2021 hade alla ansökningar om användningstillstånd tagits emot under år 2021. I slutet av år 2021 hade den äldsta färdiga ansökan om användningstillstånd som väntade på handläggning tagits emot i oktober 2021, vilket innebär att handläggningstiden har blivit kortare men leveranstiden längre.

Den långa väntetiden för forskningsmaterial har visat sig vara ett problem inom forskningen. Forskartjänstens och Findatas begränsade resurser och dröjsmål i materialleveranser på grund av det förhindrar utrednings- och forskningsprojektens framskridande avsevärt. Ett undantag utgörs av Situationsrummet som tilldelades separata resurser för att snabbt reagera på det akuta informationsbehovet på grund av coronavirusepidemin.

Exempel. Forskare har berättat att de ett halvt år efter inlämnandet av ansökan om användningstillstånd inte ens fått en kontaktperson i forskartjänsten. Enligt 23 § 2 mom. i förvaltningslagen (434/2003) ska en myndighet på en parts begäran ge en uppskattning om när ett beslut kommer att ges samt svara på förfrågningar om hur behandlingen framskrider. När det gäller laglighetsövervakningen har biträdande justitiekanslern ansett att det räcker med att ett ämbetsverk meddelar att uppmärksamhet fästs vid information om den uppskattade handläggningstiden och säkerställer genom intern utbildning att information ges om den uppskattade handläggningstiden till var och på begäran (OKV/1973/1/2017, 10.10.2018). I forskartjänsten utses en kontaktperson först när kontaktpersonen kan ta sig an projektet. Forskartjänsten har dessutom en jourhavande som svarar på forskarnas frågor om bland annat handläggningstiden. De upprepade problemen med handläggningen av ansökningar om användningstillstånd kan äventyra tidsschemat för och genomförandet av TEAS-projekt och andra utredningar med akuta informationsbehov. Till exempel informationsproblemen relaterade till periodiskt material om arbetslöshetsskyddet äventyrar avsevärt det arbete som Arbetsgruppen för utveckling av utkomstskyddet för arbetslösa utför (SHM:s rapporter och promemorior 2021:11). Endast ett snabbt proaktivt agerande där tillgången till alternativt material utreddes löste situationen och möjliggjorde högkvalitativ konsekvensbedömning. Situationen verkar för sin del försvåra uppnåendet av de sysselsättningspolitiska målen enligt Sanna Marins regeringsprogram liksom också tillämpningen av principen om kunskapsledning enligt regeringsprogrammet och infriandet av regeringens löfte om kunskapsbaserat beslutsfattande.

Generellt är det viktigt att svara på förfrågningar om användningstillstånd enligt 23 § i förvaltningslagen utan oskäligt dröjsmål, eftersom betydelse av och efterfrågan på materialet ökar hela tiden. Dröjsmålen i tillgången till material har lett till dröjsmål i beviljandet av användningstillstånd och nyttjandet av material. Detta kan bero på resursbrist i handläggningen av användningstillstånd eller bristfälliga ansökningar, som kompletteras med hjälp av frågor till sökande. När material från flera myndigheter behövs i ett projekt beror dröjsmålen ofta på myndigheternas separata tillståndprocesser och den tid som går åt till att ta emot, kombinera och pseudonymisera materialet. Arbetsprocesserna är relativt snabba när allt är i skick, men om brister förekommer i material, processer eller ansökningar krävs det betydligt mer tid. Färdigmaterial

innehåller kompakta materialhelheter som hämtats direkt från statistiskt material och bildats på olika sätt. Genom olika kombinationer av materialet får forskarna material som är i linje med forskningsplanen. Genomförandet av dataskyddet backas upp av det informationssäkra distansanvändningssystemet, där forskare kan behandla statistiskt material på ett informationssäkert sätt och skriva ut material efter att statistikcentralen har säkerställt att utskrifterna inte innehåller uppgifter som avslöjar statistiska objekt. Distansanvändningssystemet är den primära kanalen för tillhandahållandet av material för forsknings- och utredningsändamål. Uppgifter om dödsorsak, uppgifter som definieras i 19 § i statistiklagen och pseudonymiserat servicematerial baserat på enkäter kan även lämnas ut på andra informationssäkra sätt. Avsikten är således att SC-lagen även framöver ska möjliggöra olika tekniska lösningar för utlämnande av uppgifter om dödsorsak. Normalt sker utlämnandet i form av bilagor som skickas med skyddad e-post.

Statistikcentralens material är en viktig del av samhällsrelevant forskning. Statistikcentralen har kartlagt utmaningar relaterade till utveckling av forskartjänsten, påskyndande av servicetider och förbättring av samarbetet med kunder. Syftet med de utvecklingsåtgärder som statistikcentralen inledde våren 2019 är att genom enskilda åtgärder förbättra forskartjänsten, till exempel genom att utveckla dödsorsaks materialet och materialets urvalskod, utveckla och producera nytt färdigmaterial, uppdatera färdigmaterial årligen och administrera helheter av färdigmaterial samt producera så kallade metadata och administrera och utveckla systemen för beskrivning av metadata. Dessutom har processuella problem observerats, eftersom tjänster inte har utvecklats till produkter, servicebehoven hos olika kundgrupper fortfarande bör preciseras samt ansökningsförfarandet och anvisningarna och blanketterna för tjänsten bör förtydligas. Enligt forskartjänstens kundnöjdhetenkäter (2019, 2020) är kunderna nöjda på det stora hela, och personalen fick beröm för arbetet, men i synnerhet ansökningsprocessens totala längd och personalresursernas tillräcklighet väckte kritik. Skolbetyget för kundnöjdhet var 8,27 år 2019 och 8,97 år 2020. Syftet med propositionen är att stödja statistikcentralens egna utvecklingsåtgärder.

Exempel. För upprättandet av konsumentprisindexet har kassamaterial insamlats, eftersom det inte finns annat material om kvantiteter och priser som beskriver konsumtion. Statistikcentralen får kassamaterial avtalsbaserat och får inte lämna ut det för forsknings- och utredningsändamål. Vid ANM bereds (7.4.2022) statsrådets framtidsredogörelse för handeln, som blir föremål för ett öppet skriftligt samråd. Avsikten är att överlämna den till riksdagen under vårsessionen 2022. Syftet är att komma med ett utvecklingsförslag till ett officiellt statistiskt system för handeln som uppfyller dagens krav även i fråga om utveckling (i dag motsvarar systemet inte till alla delar behoven, eftersom det är splittrat, klassificeringarna bör uppdateras och statistiska metoder för näthandeln införs). Förslaget saknar således betydelse i synnerhet för kassadata som behövs för forskning. Tillgången till information för att utveckla Sisu-mikrosimuleringsmodellen, som statistikcentralen administrerar och som sedan år 2013 avsett för omfattande bruk, har betydelse. I dag används Sisu av 80 användare från 22 organisationer. Redan administrationen av Sisu-modellen, som är avsedd för planering, uppföljning och bedömning av personbeskattningen och socialskyddslagstiftningen, slukar en hel del resurser av statistikcentralens mikrosimuleringssteam, vars prestationsförmåga dock belastats av att personalomsättningen varit stor redan i tio år. Sisu-modellen har utvecklats i årtal med fokus på samma ämnesområden. Därför är det viktigt att bedöma om modellen kan utvecklas mer användarorienterat så att även användarna involveras i utvecklingen. Dessa extra resurser kan resultera i en effektivare och mångsidigare utveckling, eftersom det ofta är användarna som har den särskilda substanskompetensen. Detta förutsätter att användarna ska kunna programmera in sina förslag i statistikcentralens mikrosimuleringsmodell enligt dess arkitektur. Annars bevaras inte helhetens integritet.

Kombination av externt material och förande av register vid pseudonymisering av filer

Det forskningsmaterial som beställs av forskartjänsten bildas i allmänhet av statistikcentralens omfattande datalager, som bildats under årens lopp av uppgifter som insamlats av olika registermyndigheter eller direkt av informationslämnare för statistikcentralens statistiska ändamål.

I forskning behövs också ofta information som inte finns med i det material som statistikcentralen samlat in för statistiska ändamål. Då är det möjligt att kombinera material som forskare själva samlat in eller som inhämtats från andra register med statistikcentralens material. Forskare som beviljats användningstillstånd för material i ett annat register ska begära att material som innehåller identifierare skicka direkt till statistikcentralen, där forskartjänstens personal ändrar direkta identifierare till pseudointentifierare och laddar upp materialet i distansanvändningssystemet för forskarna. De register som lämnar ut material har ansett att arrangemanget ofta fungerar väl, eftersom dataskyddet blir bättre än om materialet lämnas ut direkt till forskarna. Ibland har det varit oklart för leverantörer av material vilken dataskyddsrättsliga roll statistikcentralen har. Statistikcentralen ingår alltid avtal om forskartjänster med forskningsprojekt. I avtalet fastställs statistikcentralens roll som personuppgiftsbiträde på forskningsprojektets vägnar för det material som lämnas ut för forskningsändamål. Statistikcentralen kombinerar och behandlar alltid material forskningsprojektspecifikt. Material som bildats en gång kan inte användas på nytt i ett annat forskningsprojekt. Dataskyddslagstiftningen förutsätter forskningsprojektspecifikt fastställda användningssyften för förvaring av material. Det att material som bildats en gång inte kan utnyttjas i andra forskningsprojekt ökar statistikcentralens arbetsmängd och orsakar för sin del köer i leveranserna av material.

Material av andra materialägare (ursprungliga register) lämnas till forskartjänsten antingen enligt användningstillstånd som materialägaren beviljat forskaren för ett enskilt forskningsprojekt (*ad hoc*) eller på förhand enligt ett separat avtal om utlämnande av material mellan statistikcentralen och materialägaren. Materialägarnas mikromaterial kombineras genom att direkta identifierare i materialet ersätts med enhetliga pseudointentifierare, så att användaren i distansanvändningssystemet kan kombinera materialet med statistikcentralens material. Statistiklagen tillåter inte utlämnande av material med direkta identifierare för forskningsändamål (utom de uppgifter som nämns i 19 § i statistiklagen). Uppgifter kan lämnas ut för teknisk kombination av forskningsmaterial till en annan statistikmyndighet. Dödsorsakshandlingar lämnas ut enligt 28 § i offentlighetslagen.

Exempel. Målet för Fpa:s forskningsprojekt (*Användningen av förmåner och tjänster inom ramen för den sociala tryggheten i Uleåborg 2013–2018*) var att (i) med hjälp av registermaterial utreda användningen av tjänster och socialskyddsförmåner inom social- och hälsovårdens olika sektorer bland olika befolkningsgrupper och (ii) producera forskningsbaserad information som stöd för social- och hälsovårdsreformen och socialskyddsreformen. Fokus låg särskilt på kombinationer och parallell användning av tjänster och förmåner inom olika sektorer. Materialet bildar en unik och viktig informationskälla inom social- och hälsovårdstjänster, och dess starka sida är att det kombinerar olika informationskällor. Registermaterialet omfattade alla personer som bott i Uleåborg åren 2013–2018 (årligen 191 000–202 000 personer, sammanlagt cirka 240 000 personer). Uleåborg är den femte största kommunen i Finland, och materialet är representativt åtminstone för stadsregioner. I praktiken vore det ett ambitiöst projekt att sammanställa motsvarande material om alla kommuner, men det är lättare att göra det om alla välfärdsområden. Av arbetsekonomiska orsaker borde materialet insamlas och administreras endast en gång och centraliserat på en plattform som möjliggör omfattande användning för forsknings- och utredningsändamål. Statistikcentralen vore ett naturligt administrativt alternativ för en sådan plattform.

För forskningsprojektspecifika kombinationer måste användaren ansöka om användningstillstånd för andra materialägares uppgifter hos dem. Statistikcentralen begär kopior av de andra

materialägarnas tillstånd innan materialet kombineras. Användaren eller användarens organisation blir personuppgiftsansvarig för det forskningsmaterial som materialägaren lämnar ut till användaren, och om den lagstiftning som gäller materialägaren inte begränsar utlämnandet kan materialägaren lämna ut materialet fysiskt till användaren även med identifierare. I avtalet om forskartjänster mellan statistikcentralen och användaren fastställs rättigheterna och skyldigheterna för den personuppgiftsansvarige (uppdragsgivaren) och personuppgiftsbiträdet (statistikcentralen) enligt artikel 28 i dataskyddsförordningen när statistikcentralen är personuppgiftsbiträde för forskningsmaterialet på uppdragsgivarens vägnar. I avtalet fastställs att statistikcentralen ansvarar för pseudonymiseringen av uppgifterna och exporten till distansanvändningssystemet, varefter materialägaren på användarens begäran direkt kan överföra materialet till statistikcentralen för pseudonymisering. Efter att statistikcentralen har fullgjort sina avtalskyldigheter har den inte längre rätt att administrera materialet utan det raderas från statistikcentralens server. Materialet förvaras i distansanvändningssystemet endast så länge som forskningen förutsätter och/eller användningstillståndet gäller.

Statistikcentralen har tillhandahållit det informationssäkra distansanvändningssystemet även som delningsplattform för andra myndigheters färdigt sammanställda 'generiska' forskningsmaterial dvs. färdigmaterial. Avtalet mellan statistikcentralen och materialägaren gäller respektive organisations uppgifter och ansvar visavi materialet. Enligt avtalet är materialägaren personuppgiftsansvarig för det bildade färdigmaterialet, medan statistikcentralen är personuppgiftsbiträde på den personuppgiftsansvariges vägnar. I avtalet kommer parterna överens om färdigmaterialets innehåll, uppdateringar, förvaring, pseudonymisering, överföring av beskrivningar till Taika-katalogen och om att statistikcentralen ger forskarna åtkomst till materialet enligt det forskningsprojektspecifika användningstillstånd som materialägaren lämnat till statistikcentralen. Med vissa materialägare har statistikcentralen avtalat om ett lättare förfarande för användningstillstånd enligt vilket (i) användaren ansöker om användningstillstånd för materialägarens färdigmaterial på statistikcentralens tillståndsblankett och (ii) statistikcentralen underrättar materialägaren om ansökan, varefter materialägaren har 10 dagar på sig att motsätta sig beviljandet av användningstillstånd.

Statistikcentralen som personuppgiftsansvarig

Enligt dataskyddslagstiftningen är statistikcentralen personuppgiftsansvarig för de uppgifter som den samlar in för statistiska ändamål. När det gäller uppgifter som erhållits för forskar- och materialtjänsten förblir den ursprungliga personuppgiftsansvarige, som kan till exempel vara en annan myndighet eller forskare, personuppgiftsansvarig för sitt material. Efter att forskningsmaterialet har lämnats ut till innehavaren av användningstillstånd ansvarar innehavaren för behandlingen av uppgifterna i sin verksamhet och är personuppgiftsansvarig för de uppgifter som behandlas.

Exempel. I enlighet med forskar- och materialtjänstens dataskyddsrättsliga roller skulle till exempel Utbildningsstyrelsen, nedan OPH, vara personuppgiftsansvarig för uppgifter som lämnats till forskar- och materialtjänsten tills statistikcentralen som personuppgiftsbiträde lämnat ut dem till innehavaren av användningstillstånd på OPH:s vägnar. OPH ansvarar då för att behandlingsåtgärderna inför utlämnandet är lagliga (till exempel för att de tekniska och organisatoriska säkerhetsåtgärderna är tillräckliga) tills uppgifterna anses vara överlämnade till den nya personuppgiftsansvarige. OPH:s roll som personuppgiftsansvarig innebär också att utlämnande av uppgifter från OPH:s datalager och register regleras av den särskilda eller allmänna lagstiftningen om detta. Huruvida OPH lagt ut behandlingsåtgärder relaterade till utlämnande (såsom förvaring och redigering av uppgifter och slutligt utlämnande till innehavare av användningstillstånd) till en annan part (till exempel forskar- och materialtjänsten) saknar betydelse för be-

dömningen till denna del. Det är värt att notera att uppgifter i enlighet med informationshanteeringslagen kan utlämnas via en elektronisk förbindelse endast till en annan myndighet. Om avsikten är att lämna ut uppgifter i forskar- och materialtjänsten för OPH:s via distansanvändningssystemet Fiona kan en elektronisk förbindelse till materialet endast beviljas en annan myndighet.

Statistikcentralen är dessutom personuppgiftsansvarig för identifierare och pseudointifierare, som den sparar och förvarar för uppgifter som den sammanställt, kombinerat och pseudonymiserat. Statistikcentralen är personuppgiftsansvarig för de uppgifter som tagits emot för forskar- och materialtjänsten, om det med den ursprungliga personuppgiftsansvarige har avtalats om att färdigt material bildas av uppgifterna och förvaras i forskar- och materialtjänsten. Statistikcentralen behandlar också personuppgifter relaterade till det material som tas emot för forskar- och materialtjänsten, om uppgifterna används i enskilda forskningsprojekt i forskar- och materialtjänsten och inget färdigt material bildas av dem. Som personuppgiftsansvarig har statistikcentralen rätt att för forskar- och materialtjänsten behandla nödvändiga personuppgifter och särskilda kategorier av personuppgifter samt personuppgifter relaterade till straffdomar och överträdelser.

Något förenklat sagt finns det två alternativ för utveckling av statistikcentralens dataskyddsrättsliga roller när det gäller färdigmaterial som samlas in för andra än statistiska ändamål: (i) statistikcentralen är personuppgiftsbiträde på den personuppgiftsansvariges vägnar för material som forskar- och materialtjänsten mottagit, varvid (a) utlämnande av material baserar sig på den personuppgiftsansvariges beslut, (b) färdigmaterial baserar sig på avtal och färdigmaterial i praktiken ofta innehåller den personuppgiftsansvariges uppgifter och (c) utlämnande baserar sig på lagstiftning som gäller den personuppgiftsansvarige; eller (ii) statistikcentralen är personuppgiftsansvarig för färdigmaterial och (a) beslutar om användarrättigheter, (b) och förvaring, och (c) dess ställning baserar sig på lag.

Utlämnande av uppgifter som hör till särskilda kategorier av personuppgifter och som avses i artikel 9 i dataskyddsförordningen är enligt dataskyddsförordningen möjligt om "behandlingen är nödvändig för arkivändamål av allmänt intresse, vetenskapliga eller historiska forskningsändamål eller statistiska ändamål" (artikel 9.2 j). Uppgifter om längden på frånvaro på grund av religiös övertygelse, medlemskap i fackförbund, sjukdom, yrkessjukdom eller arbetsolycka får dock lämnas ut. När uppgifter behandlas ska relevanta skyddsåtgärder vidtas i en informations-säker behandlingsmiljö. Uppgifterna ska pseudonymiseras innan de analyseras. De uppgifter som publiceras ska anonymiseras eller aggregeras så att enskilda personer inte kan identifieras utifrån dem.

Beställaren av materialet (innehavaren av användningstillstånd, forskningsprojektets ansvariga chef eller forskningsorganisation) är i sin tur personuppgiftsansvarig efter att materialet blivit tillgängligt i distansanvändningssystemet. Statistikcentralen är avtalsbaserat personuppgiftsbiträde på den personuppgiftsansvariges vägnar när forskningsmaterial administreras i distansanvändningssystemet. Statistikcentralen ansvarar för (i) den verksamhet som uppdraget förutsätter samt den tekniska anslutningen för sparande, behandling och utlämnande av uppgifter, (ii) datasystemens användbarhet samt uppgifternas integritet, oförvansklighet, skydd och förvaring samt för (iii) förvaring, utplåning och arkivering av uppgifterna på den personuppgiftsansvariges vägnar, om vilket föreskrivs närmare i dataskyddsförordningen, dataskyddslagen och arkivlagen (831/1994). Den personuppgiftsansvarige (uppdragsgivaren) och statistikcentralen ingår ett uppdragsavtal som även inbegriper avtal mellan den personuppgiftsansvarige och personuppgiftsbiträdet som avses i dataskyddsförordningen (artikel 28.3). Gemensamma serviceproducenter, ämbetsverk och inrättningar är fortfarande personuppgiftsansvariga för de ursprung-

liga informationskällorna och ansvarar för innehållet, riktigheten och aktualiteten för de uppgifter som lämnas ut. I forskar- och materialtjänsten administrerar statistikcentralen också färdigmaterial baserat på andra myndigheters material, varvid den ursprungliga myndigheten förblir personuppgiftsansvarig.

Om villkoren för behandling av personuppgifter föreskrivs i artikel 28 och 29 i dataskyddsförordningen. Personuppgiftsbiträdet och personer som utför arbete under personuppgiftsbitrådets överinseende får endast behandla personuppgifter på instruktion från den personuppgiftsansvarige, såvida lagstiftningen inte kräver det (artikel 29). Artikel 28 i förordningen ska iakttas när ett personuppgiftsbiträde agerar på en personuppgiftsansvarigs vägnar. Den personuppgiftsansvarige får endast anlita personuppgiftsbiträden som ger tillräckliga garantier om att genomföra lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder på ett sådant sätt att behandlingen uppfyller kraven i förordningen och säkerställer att den registrerades rättigheter skyddas (artikel 28.1). Personuppgiftsbiträdet får inte anlita ett annat personuppgiftsbiträde utan att ett särskilt eller allmänt skriftligt förhandstillstånd har erhållits av den personuppgiftsansvarige (artikel 28.2).

Personuppgiftsbitrådets verksamhet ska regleras genom ett avtal eller en annan rättsakt enligt unionsrätten eller enligt medlemsstaternas nationella rätt som är bindande för personuppgiftsbiträdet med avseende på den personuppgiftsansvarige och i vilken föremålet för behandlingen, behandlingens varaktighet, art och ändamål, typen av personuppgifter och kategorier av registrerade, samt den personuppgiftsansvariges skyldigheter och rättigheter anges. Dessutom föreskrivs närmare om omständigheter som ska tas upp i handlingen (artikel 28.3).

Personuppgiftsbiträdet får endast behandla personuppgifter på dokumenterade instruktioner från den personuppgiftsansvarige, såvida inte denna behandling krävs enligt unionsrätten eller enligt en medlemsstats nationella rätt som personuppgiftsbiträdet omfattas av. I så fall ska personuppgiftsbiträdet informera den personuppgiftsansvarige om det rättsliga kravet innan uppgifterna behandlas, såvida sådan information inte är förbjuden med hänvisning till ett viktigt allmänintresse enligt denna rätt. Den personuppgiftsansvarige behöver dock inte informeras separat om varje behandling, utan det räcker med att informera om den lagstadgade rätten att behandla personuppgifter en gång, till exempel när handlingen mellan biträdet och den personuppgiftsansvarige upprättas (artikel 28.3 a).

Personuppgiftsbiträdet omfattas av tystnadsplikt. Personuppgiftsbiträdet ska om möjligt bistå den personuppgiftsansvarige med att se till att den personuppgiftsansvariges skyldighet att besvara förfrågningar fullgörs. Den personuppgiftsansvarige och personuppgiftsbiträdet kan sinsemellan avtala om till exempel att personuppgiftsbiträdet lämnar de uppgifter som behövs för att tillgodose den registrerades rättigheter till den personuppgiftsansvarige eller att den personuppgiftsansvarige ber den registrerade att vända sig direkt till personuppgiftsbiträdet (artikel 28.3 b och e).

Handlingen mellan den personuppgiftsansvarige och personuppgiftsbiträdet ska innehålla en punkt om hur uppgifterna behandlas när tjänsterna upphör. Alternativen är att uppgifterna raderas eller återlämnas till den personuppgiftsansvarige och befintliga kopior raderas, såvida lagstiftningen inte kräver att personuppgifterna ska bevaras. Det finns nationella bestämmelser om förvaring av uppgifter och förvaringstider efter att tjänsterna avslutats i bland annat offentlighetslagen. I arkivlagen föreskrivs dessutom om arkivering av handlingar. Lagstiftningen förbjuder personuppgiftsbiträdet att använda uppgifterna för egna syften efter att avtalet löpt ut. De ska dock lagras för bland annat övervakningssyften (artikel 28.3 g).

Av statistikcentralens lagstadgade uppgifter (till exempel beviljande av användningstillstånd för uppgifter som samlats in för statistiska ändamål) följer till exempel den dataskyddsrättsliga

ställningen för den personuppgiftsansvarige eller personuppgiftsbiträdet. Statistikcentralen är personuppgiftsansvarig för de uppgifter som den samlat in för statistiska ändamål vad gäller de uppgifter som forskar- och materialtjänsten mottagit, varvid statistikcentralen agerar avtalsbaserat på andra personuppgiftsansvarigas vägnar som personuppgiftsbiträde, medan de andra personuppgiftsansvariga ansvarar för användningstillstånden. Behandlingen av personuppgifter baserar sig i regel på den personuppgiftsansvariges lagstadgade skyldighet (artikel 6.1 c i dataskyddsförordningen). Om den personuppgiftsansvariges och personuppgiftsbitrådets skyldigheter föreskrivs också i kapitel IV i dataskyddsförordningen. Uppgifter samlas in för andra myndigheters planering, styrning och statistikföring, främst för att stödja ledningen. Användningsändamålet påminner om statistikföring som avses i 6 § 1 mom. 7 punkten i dataskyddslagen.

Behandlingsgrunden härleds ur artikel 6 i dataskyddsförordningen och särskilda kategorier av personuppgifter, såsom hälsouppgifter och genetiska uppgifter, och dessutom ur artikel 9. När användningstillståndsmyndigheten och andra personuppgiftsansvariga som lämnar ut uppgifter behandlar personuppgifter har de rätt att göra det med stöd av artikel 6.1 e i dataskyddsförordningen, enligt vilken behandlingen av personuppgifter är lagenlig om den är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning. Detta innebär dock inte att uppgifter inte för dessa ändamål i vissa situationer får behandlas på någon annan grund, som följer direkt av dataskyddsförordningen. Till den del som grunden för behandlingen av personuppgifter inte följer av artikel 6 i dataskyddsförordningen ska de närmare grunderna enligt artikel 6 och 9 framställas närmare för respektive användningsändamål.

Som personuppgiftsansvarig ansvarar statistikcentralen för att registrerades rättigheter enligt dataskyddsförordningen tillgodoses. Registrerade har inte rätt att göra invändningar mot behandlingen av personuppgifter enligt artikel 21 i dataskyddsförordningen, eftersom rätten att göra invändningar inte gäller behandling av personuppgifter för att fullgöra lagstadgade skyldigheter. Avsaknaden av rätten att göra invändningar äventyrar inte registrerades rättigheter i det ifrågavarande användningsändamålet. Utifrån uppgifterna fattas till exempel inte beslut om registrering. Uppgifterna är också indirekta till sin karaktär, vilket innebär att personernas identifieringsuppgifter, såsom namn eller personbeteckning, inte framgår av materialet, utan personer kan endast identifieras indirekt. Till den del som statistikcentralen agerar som personuppgiftsbiträde ansvarar de personuppgiftsansvariga som behandlar personuppgifter för tillgodoseendet av registrerades rättigheter enligt dataskyddsförordningen, till exempel statliga myndigheter som avses i 15 § i statistiklagen. Rätten att göra invändningar mot behandling av personuppgifter har inte i praktiken varit en stor fråga i statistikcentralens verksamhet, eftersom sådana förfrågningar från registrerade har varit mycket sällsynta.

Personuppgiftsansvariga ska behandla uppgifter informationssäkert och med hjälp av relevanta metoder säkerställa att det informationssystem som används för att tillhandahålla tjänsterna har planerats och utvecklats samt fungerar enligt lagarna om informationssäkerhet och dataskydd och bestämmelser som utfärdats med stöd av dem samt de nationella definitionerna av överensstämmelse. Överföringen av uppgifter från informationssystem ökar inte väsentligt statistikcentralens administrativa börda utan utgör en del av den normala verksamheten. Informationshanteringslagen förutsätter interoperabilitet mellan ämbetsverkens informationssystem, vilket i Finland har genomförts som datatekniskt gränssnittssamarbete som främjar förfarandet med en kontaktpunkt i skötseln av ärenden med myndigheter. Än så länge är inte distansanvändningssystem för statistiskt material i linje med denna princip (till exempel Findatas Kapseli och statistikcentralens Fiona). Ett automatiserat elektroniskt gränssnitt är en datateknisk lösning som underlättar skötandet av myndighetsärenden genom att samma information endast behöver lämnas en gång till myndigheter, varefter informationen överförs till myndigheter som har rätt att

ta del av den via datatekniska gränssnitt. Med informationssäkerhet avses bevarande av informationens konfidentialitet, integritet och användbarhet, vilket omfattar både administrativa och tekniska åtgärder som säkerställer att (i) de uppgifter som behandlas endast är tillgängliga för dem som har rätt att ta del av dem, (ii) uppgifterna endast kan ändras av behöriga personer och (iii) uppgifter och informationssystem används av behöriga personer. En definition av informationssäkerhet föreslås, liksom även av säkerhetsklassificeringens nivå, som på grund av sin omfattning och horisontella karaktär bör lämnas på motiveringsnivån. Med en informationssäker driftmiljö avses enligt 3 § 11 punkten i lagen om sekundär användning bland annat ”en teknisk, organisatorisk och fysisk driftmiljö för behandling av uppgifter där informationssäkerheten har säkerställts genom lämpliga administrativa och tekniska åtgärder”.

Syftet med propositionen är att förtydliga statistikcentralens och vissa andra myndigheters roll när statistikcentralen kombinerar och pseudonymiserar material för forsknings- och utredningsändamål. I dag utgörs personuppgiftsansvariga (innan forskningen börjar) för material som överförs till distansanvändningssystemet av (i) statistikcentralen (material som samlats in för statistiska ändamål enligt statistiklagen), (ii) andra personuppgiftsansvariga (till exempel ANM, THL och Tullen) för uppgifter som de överfört som färdigmaterial till statistikcentralen enligt separat avtal samt (iii) forskare och forskningsgrupper för material som till exempel erhållits av andra myndigheter med användningstillstånd, material som erhållits genom webbenkäter och pseudonymiserat material som behandlas i distansanvändningssystemet.

Tid för bevarande av uppgifter

Om tiden för bevarande av uppgifter som insamlats för statistiska ändamål föreskrivs i 10 a § i statistiklagen enligt vilken de myndigheter som framställer statistik får bevara de uppgifter som de samlat in för statistiska ändamål så länge det är nödvändigt med tanke på uppnåendet av syftet med statistiklagen, om det inte föreskrivs något annat om bevarande av uppgifter i någon annan lag som gäller en ovan avsedd myndighet. Syftet med statistiklagen är också att främja användningen av uppgifter som samlats in för statistiska ändamål inom vetenskaplig forskning och statistiska utredningar av samhällsförhållanden, vilket också ska beaktas när tiden för bevarande av uppgifter fastställs. Enligt motiveringen till bestämmelsen ska det vid bedömningen av hur nödvändigt det är att bevara uppgifter tillämpas bestämmelserna i dataskyddsförordningen utan särskilda hänvisningar till dataskyddsförordningen, dvs. i synnerhet beakta uppgiftsminimeringsprincipen (artikel 5.1 c). Därefter ska uppgifterna förstöras inom ett år, såvida Riksarkivet inte med stöd av arkivlagen beslutar att uppgifterna ska bevaras varaktigt. Statistiklagens 10 a § bekräftar att dataskyddsförordningen, dataskyddslagen och offentlighetslagen tillämpas på behandling av uppgifter som samlats in för statistiska ändamål, om inte något annat föreskrivs i statistiklagen eller i någon annan lag (1 § 2 mom. i statistiklagen).

Med stöd av arkivlagen har Riksarkivet fattat flera beslut om gallring dvs. förvaringstid för statistikcentralens datamaterial. Riksarkivets praxis omfattar analogt material och statistiskt digitalt material, såsom videor och ljudinspelningar. Med tanke på propositionen är Riksarkivets beslut från år 2018 om varaktig förvaring av digitalt statistiskt material på den mest exakta nivån från år 1995 framåt centralt. I enlighet med arkivlagen har statistikcentralen själv fastställt förvaringstiderna för datamaterial som bevaras för viss tid. Beslut om förvaring av digitalt datamaterial för statistikproduktion för viss tid fattades våren 2021.

Vid fastställandet av förvaringstiderna för digitalt datamaterial för statistikproduktion beaktades behovet av datamaterialet enligt det ursprungliga användningsändamålet i statistikcentralens verksamhet. Uppgifterna har samlats in av statistikcentralen för statistiska ändamål: (i) Datamaterialet för analysfasen bildas av statistikens slutliga material på enhetsnivå och aggregerade makrodata. Enligt Riksarkivets beslut förvaras uppgifterna på enhetsnivå varaktigt i datalager

enligt det ursprungliga användningsändamålet. Dessutom arkiveras det slutliga datamaterialet på enhetsnivå för att säkerställa mycket långvarigt bevarande av materialet; (ii) Massdata-material inom indirekt informationsinsamling (administrativt registermaterial) som erhålls via mottagningsprocessen för material förvaras i råmateriallagret i de sista datalagren i ett år från mottagningsdatumet som antecknats i informationsinsamlingsregistret. Dessutom kan samma eller nästan samma material begäras på nytt av leverantören; (iii) Datamaterial som uppstår vid planeringen förvaras i två år (AMS2019) från den sista dagen i materialets referensår. Om materialet måste förvaras längre på grund av dröjsmål eller andra orsaker fattas ett nytt beslut innan förvaringstiden går ut. Om uppgifterna är valida med tanke på ny statistikproduktion ska de överföras till datamaterialet för statistikproduktionen och raderas från utvecklings- eller testmiljön. Förvaringstiden för datamaterial för års-, kvartals- och månadsstatistik är tre år från utgången av det senaste referensåret. Förvaringstiden för statistik som sammanställs mer sällan för vissa år fastställs på motsvarande sätt.

För forskningsmaterial som vid statistikcentralen sammanställts för enskilda forskningsprojekt finns inget beslut för förvaringstid av riksarkivet. Eftersom forskningsmaterial ofta bildas genom kombinationer av statistiskt material har det inte funnits någon förvaringsgrund för forskningsmaterial efter att forskningsprojektet slutförts på grund av att de ursprungliga uppgifterna förvaras bland statistiskt material utifrån vilket forskningsmaterialet kan bildas på nytt. När forskningsmaterial kombineras med en utomstående aktörs uppgifter agerar statistikcentralen på materialägarens vägnar och kan endast förvara materialet så länge som de åtgärder om vilka avtalats i avtalet mellan den personuppgiftsansvarige och personuppgiftsbiträdet (statistikcentralen) förutsätter det.

Forskartjänstens färdigmaterial bildar en egen separat informationshelhet för vilket ett förslags bereds för Riksarkivets gallringsbeslut. Färdigmaterial baserar sig rätt långt på statistiskt material, men ibland innehåller det också uppgifter från råmateriallagret eller produktionsfasen. Eftersom tidsserierna för en del färdigmaterial har harmoniserats eller förädlats på något annat sätt, är det motiverat att bevara detta material. En annan motivering till bevarande är att många forskningsprojekt använder färdigmaterial i sina studier och hänvisar till det som materialkällor.

Behovet av att bevara uppgifter som hör till särskilda kategorier av personuppgifter ska bedömas regelbundet, även om ingen exakt tid för radering av dem föreslås av orsaker som beskrivs nedan i motiven till lagstiftningsordning nedan i avsnitt 12. På förvaringstiderna för uppgifter tillämpas vad som föreskrivs i dataskyddsförordningen, dataskyddslagen och informationshanteringslagen. Enligt artikel 5.1 e i dataskyddsförordningen ska personuppgifter ”får inte förvaras i en form som möjliggör identifiering av den registrerade under en längre tid än vad som är nödvändigt för de ändamål för vilka personuppgifterna behandlas. Personuppgifter får lagras under längre perioder i den mån som personuppgifterna enbart behandlas för arkivändamål av allmänt intresse, vetenskapliga eller historiska forskningsändamål eller statistiska ändamål i enlighet med artikel 89.1, under förutsättning att de lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder som krävs enligt denna förordning genomförs för att säkerställa den registrerades rättigheter och friheter (lagringsminimering)”. Uppgifterna lagras tills vidare om förutsättningarna enligt artikel 5.1 e i dataskyddsförordningen uppfylls, eftersom användningsändamålet har behov av tidsserier och motsvarande långvarig uppföljning. Uppgifterna överförs till arkiv enligt arkivlagen.

Exempel. Statskontoret fungerar som personuppgiftsansvarig med avseende på de uppgifter som används i statsförvaltningens analys- och rapporteringstjänster. När det gäller uppgifter som behandlas i analys- och rapporteringstjänster omfattar de inte uppgifter som hör till särskilda kategorier av personer enligt artikel 9 i dataskyddsförordningen med undantag för nedan nämnda uppgifter. Behandling av personuppgifter som bland annat avslöjar politiska åsikter,

religiös eller filosofisk övertygelse eller medlemskap i fackförening och behandling av genetiska uppgifter, biometriska uppgifter för att entydigt identifiera en fysisk person eller uppgifter om hälsa är i regel förbjuden enligt artikel 9.1 i dataskyddsförordningen. När uppgifter lämnas ut ur register för analys- och rapporteringstjänsten fastställs sökvillkoren så att dessa uppgifter i allmänhet inte överförs från de ursprungliga registren till analys- och rapporteringstjänsten.

Källsystemen för analys- och rapporteringstjänster innehåller uppgifter som hör till särskilda kategorier av personuppgifter och känsliga personuppgifter enligt den upphävda personuppgiftslagen (523/1999). Dessa är uppgifter om medlemsavgifter i fackföreningar, uppgifter om grunden för utsökningsskuld, adressuppgifter eller identifierbara personuppgifter för personer som omfattas av spärrmarkering samt sjukfrånvarouppgifter. Uppgifterna, även uppgifter om sjukdom, yrkessjukdom eller olycksfall i arbetet eller längden på sjukfrånvaro kan lämnas ut, eftersom de är viktiga indikatorer som kan utnyttjas vid utvecklandet, styrningen och ledningen av verksamheten. Uttrycket ”uppgifter som hör till särskilda kategorier av personuppgifter” används i dataskyddsförordningen som momentet hänvisar till (RP 20/2020 rd, s. 29-30).

I statistikcentralen uppgifterna pseudonymiseras, vilket innebär att de inte direkt avslöjar till vilken fackförening en person hör, utan i undersökningar måste separata enkäter utföras. Det är också viktigt att (i) vid behandlingen av uppgifter vidta lämpliga skyddsåtgärder i en informationssäker behandlingsmiljö, (ii) pseudonymisera uppgifterna innan de överförs till analys och (iii) anonymisera eller aggregera de uppgifter som publiceras så att enskilda personer inte kan identifieras utifrån dem. Med undantag för servicematerial som bildats av enkäter har pseudonymiserat material tills vidare inte lämnats ut utanför distansanvändningssystemet. Eftersom EU:s dataförvaltningsakt kommer att förutsätta informationssäkra behandlingsmiljöer, gäller det att förbereda sig på detta.

Med aggregerat statistiskt material avses tillförlitligt anonymiserad och summerad statistisk information. Med lämpliga skyddsåtgärder avses sådana tekniska och organisatoriska åtgärder som säkerställer att behandlingen av personuppgifter är lagenlig, med beaktande av behandlingens art, omfattning, sammanhang och ändamål samt riskerna för de registrerades rättigheter. Med pseudonymisering avses behandling av personuppgifter på så sätt att personuppgifterna inte längre kan kopplas till en viss person utan kompletterande uppgifter. Sådana kompletterande uppgifter ska förvaras omsorgsfullt åtskilda från personuppgifter. De uppgifter som publiceras anonymiseras, vilket innebär att datamaterial som innehåller personuppgifter behandlas så att uppgifter om en enskild person inte längre är i identifierbar form och att identifiering förhindras på ett oåterkalleligt sätt så att en utomstående part inte längre kan ändra tillbaka uppgifter som den innehar till en identifierbar form. Uppgifter kan också summeras till nivån för mer omfattande observationsenheter, dvs. aggregeras eller konverteras till statistik där uppgifter om mindre populationer som understiger den statistiska gränsen (summer av tre eller färre än tre statistiska objekt) inte publiceras. Dessa skyddsåtgärder säkerställer att de uppgifter som publiceras har en sådan form att enskilda personer inte kan identifieras utifrån dem och att sekretessbelagda uppgifter inte avslöjas.

Statistikcentralens sekretessplikt

En annan central statistisk princip vid sidan av opartiskhet i EU:s statistikförordning är statistisk konfidentialitet med vilket avses att ”sådana konfidentiella uppgifter om enskilda statistiska objekt som erhålls direkt för statistiska ändamål eller indirekt från administrativa eller andra källor ska skyddas samt ett förbud mot att använda uppgifterna för andra ändamål än statistiska och att olagligen röja dem” (artikel 2.1 e). Statistisk konfidentialitet innebär alltså inte att statistiken är konfidentiell utan att de uppgifter som samlats in för statistiska ändamål är konfiden-

RP 72/2022 rd

tiella. Personuppgifter är redan av andra orsaker konfidentiella. Den statistiska konfidentialiteten saknar således betydelse till exempel för tidpunkten för utlämnande av uppgifter förutsatt att bestämmelsen om utlämnande av sekretessbelagda uppgifter i 13 § i statistiklagen iakttas.

Definitionen av statistisk konfidentialitet preciseras av vissa andra definitioner:

- Med statistiskt objekt avses den grundläggande observationsenhet, såsom en fysisk person, ett hushåll, en näringsidkare och andra företag, som uppgifterna avser (artikel 3.6).

- Med konfidentiella uppgifter avses data som gör det möjligt att antingen direkt eller indirekt identifiera de statistiska objekten och därmed röja uppgifter om enskilda. För att avgöra om ett statistiskt objekt kan identifieras ska alla relevanta sätt som en utomstående rimligen kan använda för att identifiera det statistiska objektet beaktas (artikel 3.7).

- Med direkt identifiering avses identifiering av ett statistiskt objekt genom namn och adress eller genom ett allmänt tillgängligt identifikationsnummer (artikel 3.9).

- Med indirekt identifiering avses identifiering av ett statistiskt objekt på något annat sätt än genom direkt identifiering (artikel 3.10).

Sekretessen gäller således identifierbara objektspecifika uppgifter, vilket är väsentligt med tanke på dataskyddet. Aggregerade uppgifter är inte sekretessbelagda.

De statistiska principerna har preciserats i uppförandekoderna i artikel 11 i EU:s statistikförordning vars genomförande följs upp (i) enligt artikel 11 i förordningen på ett sätt som Europeiska oberoende rådgivande organet för statistikstyrning ESGAB (*European Statistical Governance Advisory Board*) följer och anmärker vid behov offentligt, (ii) i anslutning till Europeiska revisionsrätten, nedan *ERR (EU Court of Auditors, ECA)*, revisioner och (iii) oberoende inbördes utvärdering (*Peer Review*). Den internationella tillsynen över statistikverksamhetens opartiskhet, oberoende och konfidentialitet har effektiviserats i synnerhet efter att det vid utredningen av orsakerna den europeiska statsskuldskrisen som bröt ut i samband med den globala finanskrisen framgick att myndigheterna i en viss medlemsstat hade förvrängt statistiskt material och ifrågasatt ställningen och oberoendet för generaldirektören för landets statistikmyndighet. Dessa händelser kan betraktas som ett exempel på hur en statistikmyndighets oberoende kan brytas ner direkt eller indirekt och hur beslutsfattare kan tänka att nationella intressen måste beaktas vid upprättandet statistik. Liknande förvrängning av regionalt statistiskt material uppdagades i två andra medlemsstater. Statistikkommittén ESAC (*European Statistical Advisory Committee*), som inrättades år 2008 och som består av representanter för användare av statistik, värnar för sin del om statistikmyndigheternas oberoende. Betydelsen av samarbete och samordning inom ramen för det europeiska statistiska systemet accentueras av att tillförlitligt statistiskt material (till exempel om bruttonationalprodukten) spelar en viktig roll i samordningen av den ekonomiska politiken och fördelningen av EU-stöd. Dessutom har statistiskt material mer omfattande betydelse för bland annat finansmarknaden. Trots att statistiskt material är mycket sensitivt är det en central del av EU:s dagliga verksamhet.

Avståndet mellan statistikmyndigheterna och riksdagen säkerställer statistikmyndigheternas oberoende. Å andra sidan bör riksdagens rätt till information tryggas i synnerhet då riksdagens grundlagsutskott har fäst särskild uppmärksamhet vid detta även med tanke på grunderna för budgetförslagens storlek (GrUU 30/2020 rd). För att säkerställa statistikmyndigheternas oberoende bör det föreslagna företrädet för statsrådet och dess ministerier före den underställda förvaltningen i fråga om ansökningar om användningstillstånd därför begränsas till brådskande fall (till exempel TEAS-projekt). Med tanke på statistikmyndigheternas ansvar är det också viktigt

att stärka riksdagens förutsättningar att indirekt följa upp iakttagandet av uppförandekoderna som kompletterar EU:s statistikförordning och övervakningen av genomförandet.

År 2012 var föremålet för ERR:s revisioner iakttagandet av uppförandekoderna, och föremålet för nästa revision är förhållandet mellan EU:s statistikmyndighet (*Eurostat*) och medlemsstaternas nationella statistikmyndigheter. Jämförelser görs med cirka fem års intervall, och den tredje jämförelsen utförs åren 2021–2022. I Finland utfördes revisionen mellan den 8 och 12 november 2021, och den resulterade i 14 rekommendationer för utveckling av statistiksystemet vars framskridande kommissionen (*Eurostat*) kommer att övervaka årligen. Finland fick inga anmärkningar för agerande i strid med uppförandekoderna. I anslutning till revisionen har statistikcentralen berett en självutvärdering av iakttagandet av uppförandekoderna. Enligt förarbetena till statistiklagen har det tolkats att innehållet i uppförandekoderna i Finland uppfylls och säkerställs genom statistiklagen, i vars 2 § det föreskrivs om yrkesmässigt oberoende på samma sätt som i riktlinje 1 i uppförandekoderna, samt genom den övriga lagstiftningen, såsom SC-lagen, offentlighetslagen, strafflagen (39/1889) och statstjänstemannalagen (750/1994). EU:s statistikförordning förutsätter yrkesmässigt oberoende med vilket avses att ”statistiken ska utvecklas, framställas och spridas på ett oberoende sätt, utan några påtryckningar från politiskt håll eller från intressegrupper, särskilt när det gäller val av vilken teknik eller vilka definitioner, metoder eller källor som ska användas, tidsplanen för spridning av uppgifter och uppgifternas innehåll, vara fri från varje påtryckning från politiska grupperingar, intressegrupper, gemenskapsinstitutioner eller nationella myndigheter” (artikel 2.1 a). Förslagen i propositionen kränker inte statistikcentralens yrkesmässiga oberoende. Enligt den akademiska litteraturen om EU:s statistikreglering har yrkesmässigt oberoende inte heller ansetts begränsa förutsättningarna för de nationella statistikmyndigheterna i medlemsstaterna att beakta det allmännas behov. Det yrkesmässiga oberoendet gäller upprättande, utveckling och distribution av statistik och är inte tillämpligt på distribution av uppgifter som tagits emot av statistikcentralens forskar- och materialtjänst enligt denna proposition.

I Finland har generaldirektörerna för statistikcentralen och de övriga statistikmyndigheterna (Naturresursinstitutet (nedan *Luke*), THL och Tullen) samt EES-myndigheterna (Migrationsverket (nedan *Migri*) och Finlands miljöcentral (nedan *Syke*) som hör till det europeiska statistiksystemet (*European Statistical System*, nedan *ESS*) och det offentlighetsliga samfundet (Arbetshälsoinstitutet) undertecknat ett kvalitetslöfte som stöder iakttagande av riktlinje 4 i uppförandekoderna. Kvalitetslöftet är ett löfte om att förbinda sig till kvalitet. Målet för åtagandet som är förenligt med EU:s statistikförordning är att trygga förtroendet för europeisk statistik och främja genomförandet av de statistiska riktlinjerna enligt uppförandekoderna. Enligt EU:s statistikförordning (artikel 4) är ESS partnerskapet mellan gemenskapens statistikmyndighet, dvs. kommissionen (*Eurostat*), och de nationella statistikbyråerna (NSI) och andra nationella myndigheter som i medlemsstaterna ansvarar för att utveckla, framställa och sprida europeisk statistik. Kvalitetsriktlinjerna utgörs av relevans, exakthet, tidsenlighet och rättidighet, tillgänglighet och transparens samt jämförbarhet samt tydlighet och konsistens. Statistikcentralen har å andra sidan bedömt att kommissionen i framtiden kan fortsätta att förutsätta att åtagandet att följa uppförandekoderna ska ske på politisk nivå eller att kopplingen till uppförandekoderna ska göras tydligare i den nationella lagstiftningen.

Statsrådets företräde före dess underställda myndigheter i fråga om ansökningar om användningstillstånd

Kunskapsbaserat samhälleligt beslutsfattande förutsätter forskning och utredning som kan reagera snabbt och snabbt tillgängligt statistiskt material för myndigheterna. Forskning som stöder samhälleligt beslutsfattande använder allt mer material som uppstår inom offentlig förvaltning,

även statistikväsendet. Enligt 13 § i statistiklagen får statistikcentralen lämna ut sekretessbelagda uppgifter som den samlat in för statistiska ändamål för vetenskaplig forskning och statistiska utredningar som gäller samhällsförhållandena. Dessa uppgifter får inte lämnas ut för att användas vid undersökningar eller utredningar, tillsyn, rättegångar, administrativt beslutsfattande eller vid någon annan motsvarande behandling av ärenden som gäller personer, företag, sammanslutningar eller stiftelser. Statistikcentralen beslutar om utlämnande av uppgifter och beviljande av användningstillstånd, och i samband med detta bedömer den utifrån ansökan om användningstillstånd om användningsändamålet är godtagbart. Vid statistikcentralen handläggs alla ansökningar om användningstillstånd för utlämnande av material på enhetsnivå av forskartjänsten. Efterfrågan på forskningsmaterial och ansökningar om användningstillstånd har ökat, och till exempel antalet användare av forskartjänstens distansanvändningssystem har fördubblats under de senaste fyra åren. Forskartjänstens personalresurser har dock inte ökat i samma proportion, vilket ledde till längre leveranstider för material och dröjsmål i samhällspolitiskt viktiga forskningsprojekt åren 2019–2020. Genom att öka forskartjänstens personalresurser och erbjuda forskare allt mer färdigmaterial samtidigt som forskningsprojekten koncentrerat beställningarna till allt större projekthelheter har köerna förkortats år 2021. Väntetiden för användningstillstånd är fortfarande 2–3 månader, och det kan ta flera månader att leverera materialet beroende på beställningens kvalitet och uppdragets omfattning.

Informationshanteringslagen, dataskyddsförordningen och EU:s statistikförordning förhindrar inte att statsrådets och dess ministeriers brådskande ansökningar om användningstillstånd (till exempel för TEAS-projekt) får företräde före ansökningar av myndigheter som lyder under statsrådet. Eftersom förslaget till företräde innebär en förändring jämfört med nuläget, kan statistikcentralen inte längre åberopa att statistiken inte är klar ens i situationer där den ursprungliga materialägaren redan har producerat offentligt tillgänglig statistik. Till exempel PSC och ANM har publicerat statistik baserat på sitt ursprungliga datamaterial i situationer där statistikcentralen har bearbetat uppgifter innan de använts i statistiken. När det gäller myndigheter med operativ produktion producerar Skatteförvaltningen uppgifter om skattetagare och skattestatistik samt Fpa statistik över utkomststöd i Kelasto. Databastablerna publiceras nästan i realtid inom en eller ett par månader. I den avgiftsfria statistikdatabasen StatFin tillhandahåller statistikcentralen en plattform för publicering av ANM:s arbetsförmedlingsstatistik där det redan finns uppgifter från år 2021 (https://pxnet2.stat.fi/PXWeb/pxweb/fi/StatFin/StatFin_tym_tyonv_k1/statfin_tyonv_pxt_12uc.px/). Statistikcentralens inställning till utlämnande av statistiskt material för forsknings- och utredningsändamål är således strängare än många andra myndigheters i synnerhet i fråga om aktuella uppgifter, eftersom utlämnande av uppgifter på många punkter regleras strängare i statistisklagstiftningen än i den övriga lagstiftningen. Propositionen gör det möjligt att lämna ut betydligt mer aktuellt forskningsmaterial på enhetsnivå för forsknings- och utredningsändamål än vad fallet är i dag. Uppgifter lämnas ut till forskare redan innan statistikcentralens egen statistik har publicerats, till exempel genast efter att materialets ägare har publicerat uppgifter i materialet.

Exempel. PSC lämnar uppgifterna om pensioner till statistikcentralens basmaterial för sysselsättningsstatistiken så att ålderspensionens begynnelse­dag framgår av dem och, om pensioneringen föregåtts av arbetsoförmåga, även begynnelse­dagen för den. I praktiken har statistikcentralen dock inte behov av uppgifter om begynnelse­dagen för den egentliga ålderspensionen, och därför blir endast begynnelse­dagen för hela kedjan kvar efter statistikcentralens interna databehandlingsprocess. I en situation där rehabiliteringsstöd byts till invalidpension och därefter till ålderspension, är den enda begynnelse­dagen för pensioneringen begynnelse­dagen för rehabiliteringsstöd (bortsett från vissa undantag såsom garantipension). Ursprungligt råmaterial, som består av administrativt registermaterial, har dock visat sig vara viktigt inom bland annat forskning som kan nyttjas i socialpolitisk lagberedning relaterad till arbetslöshetsskyddet. Eftersom

administrativt registermaterial ofta innehåller information som saknas i bearbetat och pseudonymiserat material, kan det användas på mer varierande sätt. Syftet med propositionen är att undvika situationer där information som behövs för forsknings- och utredningsändamål blir mindre informativt.

Användningstillstånd för material som statistikcentralen samlat in för statistiska ändamål kan beviljas för forskningsändamål och statistiska utredningar av samhällsförhållanden med stöd av statistiklagen. På motsvarande sätt kan PSC ur sina register plocka forskningsmaterial för vetenskaplig forskning. Uppgifter lämnas ut med iakttagande av principerna enligt offentlighetslagen och dataskyddslagen. Statistikcentralen har tolkat att rent PSC-material är tillgängligt via PSC, varvid statistikcentralen har förädlat data från PSC genom att kombinera materialet med andra uppgifter för att bilda det statistiska materialet. Forskare har kunnat ansöka om användningstillstånd för PSC:s material direkt hos PSC och få tillgång till det genast efter att registret blivit klart. Eftersom PSC inte är en statistikmyndighet och dess tillståndspraxis inte möjliggör statistiska utredningar av samhällsförhållanden, har dessa användare varit tvungna att vänta på statistikcentralens slutliga material ([https://www.etk.fi/tutkimus-tilastot-ja-ennusteet/tutkimus/tutkimusyhteistyo/](https://www.etk.fi/tutkimus-tilastot-ja-ennusteet/tutkimus/tutkimusyhteisty/)).

PSC sammanställer statistik över pensioner. Eftersom PSC inte är en statistikmyndighet, har den inte rätt att få personuppgifter om till exempel socioekonomisk bakgrund som statistikcentralen eller andra myndigheter samlat in. Därför lämnar PSC inte heller ut sekretessbelagda uppgifter med stöd av 13 § i statistiklagen. Av dessa orsaker berikas PSC:s datamaterial vid statistikcentralen genom att kombinera materialet med bakgrundsvariabler. I vissa situationer tar det lång tid att producera bakgrundsvariabler, men de ursprungliga uppgifterna utan bakgrundsvariabler är tillgängliga enligt PSC:s tidsschema. Det är möjligt att PSC:s registermaterial har överförts till ett datalager utan bearbetning för forskningsändamål, men i allmänhet är detta inte fallet. Statistikcentralen förbehåller sig ensamrätt att publicera statistik som den producerat, men andra myndigheter har fortfarande rätt att publicera sin statistik självständigt. Detta kan leda till dröjsmål i publiceringen av statistik men å andra sidan säkerställer det att statistiskt material av statistikmyndigheter och andra myndigheter som publicerar statistik snabbare blir tillgängligt för forskningsändamål.

Det är viktigt att säkerställa distansanvändningssystemens serviceförmåga och undvika kapacitetsproblem för att minska belastningen av forskartjänstens resurser till följd av ansökningar om användningstillstånd av forskare och myndigheter samt samtidigt minska behovet av offentlig diskussion om forskartjänstens finansiering. I det nyare jämförelseobjektet till statistikcentralens forskartjänst, Findata, är antalet ansökningar som väntar på beslut fyrdubbelt jämfört med det aktuella läget vid statistikcentralens forskartjänst. Problemen anknyter delvis till kostnadsfördelningen, eftersom Findata inte ansvarar för kostnaderna för data och infrastruktur som forskarsamfundet får stå för. Findatas verksamhet baserar sig på lagen om sekundär användning. Findata beviljar datatillstånd för forskningsändamål när uppgifter kombineras från flera social- och hälsovårdsregister som regleras av lagen om sekundär användning.

När det gäller företrädet för ansökningar om användningstillstånd av statsrådet och dess ministerier före de myndigheter som lyder under statsrådet har syftet varit att följa de andra nordiska statistikmyndigheternas exempel.

Offentlighetslagen och informationshanteringslagen

Regleringen av myndighetshandlingars offentlighet hör i allmänhet till medlemsstaternas befogenheter. Eftersom EU inte har allmänna befogenheter att harmonisera regleringen av myndighetshandlingars offentlighet, begränsas och styrs den nationella rörelsefriheten på denna punkt

i synnerhet av kraven enligt de grundläggande och mänskliga rättigheterna. Undantag utgörs dock särskilda begränsade unionsrättsliga författningar som följer av behörighetsgrunderna enligt EU:s grundfördrag och som bland annat gäller miljöinformationens offentlighet och skyddet för affärshemligheter. Även regleringen av EU:s öppna data som utvecklats under de senaste åren anknyter till offentlighetsfrågor. Dessutom omfattar EU-regleringen på olika områden bestämmelser som kan påverka handlingars offentlighet i medlemsstaterna. EU:s heltäckande offentlighetsreglering omfattar dock endast dess egna organ.

JM:s arbetsgrupp utreder för närvarande en översyn av offentlighetslagen. Arbetsgruppens uppgift är att utreda och utvärdera (i) vilka problem som finns med att uppnå och genomföra syftet med offentlighetsprincipen på ett tillbörligt sätt och vilka åtgärder som påverkar dessa strävanden samt (ii) om offentlighetslagens tillämpningsområde tillräckligt omfattande och aktuellt i synnerhet med beaktande av förändringar i förvaltningsstrukturerna. Syftet är att uppdatera den gällande offentlighetsregleringen. Målet är en tydligare och mer fungerande lagstiftning som ökar öppenheten i samhället och motsvarar nutidens krav. Eftersom projektet pågår till juni 2023, begränsar sig propositionen till behoven av att revidera lagen och de centrala hindren ur statistikmyndigheternas perspektiv.

Om förvaltning av, tillgång till och utlämnande av myndighetsuppgifter via tekniska gränssnitt föreskrivs allmänt utöver i 13 b § i statistiklagen i informationshanteringslagen när det gäller myndigheter som avses i 4 § 1 mom. i offentlighetslagen samt riksdagens ämbetsverk och offentlighetsrättsliga inrättningar som styrs av riksdagen (Fpa, FB och Statens revisionsverk, nedan *VTV*) samt universiteten. Föreslagna nya 2 a § i SC-lagen som kompletterar 13 b § i statistiklagen och är liksom 13 b § i statistiklagen en specialbestämmelse som preciserar den allmänna bestämmelsen i 24 § i informationshanteringslagen och som åsidosätter den allmänna lagen (*lex specialis derogat legi generali*) och möjliggör utlämnande av information till ”andra parter än myndigheter”, såsom forskar- och materialtjänstens kunder. Det huvudsakliga syftet med informationshanteringslagen är att främja en god informationshantering, interoperabilitet mellan informationssystem och informationslager samt sekundär användning av myndighetsuppgifter genom att konvertera handlingar till ett digitalt och maskinläsbart format samt göra det möjligt att lämna ut information via tekniska gränssnitt även till andra än myndigheter. I lagar om specifika organisationer och funktioner föreskrivs det om olika enskilda informationssystem, databehandlingsrättigheter och andra frågor som berör informationshantering samt om rätten att behandla personuppgifter.

Om tillgången till digitala uppgifter via tekniska gränssnitt och elektroniska förbindelser föreskrivs dessutom i informationshanteringslagen. Om beslut om utlämnande av uppgifter och tidsfristerna för detta föreskrivs däremot i 14 § i offentlighetslagen. Syftet med tillämpningsbegränsningen är att undvika överlappande reglering i de nationella allmänna förvaltningslagarna, offentlighetslagen och informationshanteringslagen. En jämförelse av de nationella allmänna lagarna med direktivet om öppna data är dock en utmaning på grund av avvikelserna i deras systematik. På grund av genomförandet av direktivet om öppna data gäller den reviderade regleringen enligt offentlighetslagen och informationshanteringslagen värdefullt datamaterial och information som uppdateras ofta och i realtid. Skyldigheter som gäller data som uppdateras ofta eller i realtid ska tillämpas nationellt endast på offentliga handlingar när informationen inte ingår i en myndighets personregister eller i en handling från vilken uppgifter kan lämnas ut endast på vissa villkor. Regleringen till följd av genomförandet av direktivet om öppna data har således inte stor betydelse med tanke på skyddet för personuppgifter.

Europeiska unionens reglering av behandling av personuppgifter

Skyddet för personuppgifter fastställs allmänt i artikel 16 i FEUF, enligt vilken alla har rätt till skydd av sina personuppgifter. Regleringen av skyddet av personuppgifter har harmoniserats genom EU-lagstiftningen i artikel 8 i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna (*Charter of fundamental rights of the European Union*, 2000/C 364/01) (GrUU 31/2017 rd, s. 3) och dataskyddsförordningen, och dessutom kan det finnas särskild dataskyddsreglering. Dataskyddsförordningen fastställer den nationella rörelsefriheten som även omfattar förhållandet mellan dataskyddet och den nationella offentlighetslagstiftningen. Dataskyddsförordningen, som utfärdades med stöd av artikel 16.2 i FEUF, trädde i kraft den 24 maj 2016 och har tillämpats sedan den 25 maj 2018. Dataskyddsförordningen är bindande till alla delar och direkt tillämplig i alla medlemsstater. Målet för dataskyddsförordningen är att harmonisera medlemsstaternas dataskyddspraxis och stärka registrerades självbestämmanderätt. Eftersom dataskyddsförordningen dock ger en direktivaktig nationell rörelsefrihet, kan medlemsstaterna införa nationell lagstiftning som kompletterar förordningen. Den finska dataskyddslagen som kompletterar förordningen trädde i kraft den 1 januari 2019.

Dataskyddsförordningen tillämpas på sådan behandling av personuppgifter som helt eller delvis företas på automatisk väg samt på annan behandling än automatisk av personuppgifter som ingår i eller kommer att ingå i ett register (artikel 2). Registrerades identifieringsuppgifter kan bestå av en persons namn, personbeteckning eller adress som är både direkt och indirekt identifierbara uppgifter. Med personuppgifter avses upplysningar som avser en identifierad eller identifierbar dvs. registrerad fysisk person (artikel 4). I dataskyddsförordningen avses med ”behandling” en åtgärd eller en kombination av åtgärder beträffande personuppgifter eller uppsättningar av personuppgifter, oberoende av om de utförs automatiserat eller ej, såsom insamling, registrering, organisering, strukturering, lagring, bearbetning eller ändring, framtagning, läsning, användning, utlämning genom överföring, spridning eller tillhandahållande på annat sätt, justering eller sammanförande, begränsning, radering eller förstöring (artikel 4.2). Dataskyddsförordningen tillämpas inte på avlidna personer (skäl 158). I Finland är statistikcentralen arkivmyndighet för handlingar om dödsorsak och Riksarkivet arkivmyndighet enligt lagen om Riksarkivet (1145/2016). Arkivverket blev Riksarkivet i början av år 2017.

I dataskyddsförordningen definieras personuppgiftsansvarig och personuppgiftsbiträde (artikel 4). Personuppgiftsansvarig är en part som ensam eller tillsammans med andra bestämmer ändamålen och medlen för behandlingen av personuppgifter. Personuppgiftsbiträde är en part som behandlar personuppgifter för den personuppgiftsansvariges räkning. Om personuppgiftsansvarigas och personuppgiftsbiträdens skyldigheter föreskrivs i bland annat kapitel IV i dataskyddsförordningen där det också föreskrivs om gemensamt personuppgiftsansvariga (artikel 26). Om två eller fler personuppgiftsansvariga gemensamt fastställer ändamålen med och medlen för behandlingen ska de vara gemensamt personuppgiftsansvariga, varvid de under öppna former ska fastställa sitt respektive ansvar för att fullgöra skyldigheterna enligt dataskyddsförordningen.

Artikel 25 i dataskyddsförordningen gäller inbyggt dataskydd och dataskydd som standard. Dataskyddet ska beaktas redan i planeringsskedet, och tekniska och organisatoriska åtgärder relaterade till behandling av personuppgifter ska vidtas så att de registrerades rättigheter tillgodoses och dataskyddsförordningen iakttas. Behandlingen av uppgifter ska planeras riskbaserat genom att beakta de risker som behandlingen av personuppgifter medför för registrerades rättigheter och friheter. Utgångspunkten är att endast personuppgifter som är nödvändiga för ändamålet med behandlingen behandlas. Om säkerhet i samband med behandlingen föreskrivs i artikel 32 i dataskyddsförordningen. Om en typ av behandling sannolikt leder till en hög risk för registrerades rättigheter och friheter ska den personuppgiftsansvarige utföra en bedömning av konsekvenserna för dataskyddet (artikel 35). Kravet anknyter till statistikcentralens informations säkra distansanvändningssystem som stöder säkerhetskraven för behandlingen.

Om registrerades rättigheter föreskrivs i artikel 12–22 i dataskyddsförordningen. Registrerade har rätt att få veta vilka uppgifter den personuppgiftsansvarige samlat in om dem. Registrerade har rätt att begära att den personuppgiftsansvarige raderar felaktiga personuppgifter som gäller dem och att få sina personuppgifter raderade från registret samt rätt att på vissa villkor överföra uppgifterna till en annan personuppgiftsansvarig och rätt invända mot användning av personuppgifter för till exempel profilering. Dataskyddsförordningen tillåter begränsning av registrerades rättigheter i vissa situationer och endast på vissa villkor. Om undantag från registrerades rättigheter kan föreskrivas genom lag när uppgifter behandlas för forskningsändamål eller statistiska ändamål (till exempel artikel 89). Dessutom medför dataskyddsförordningen direkt vissa begränsningar av registrerades rättigheter.

Personuppgifter ska samlas in för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål (artikel 5.1 b). Bestämmelsen baserar sig på artikel 8.2 i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna, enligt vilken huvudregeln för behandling av personuppgifter är att uppgifter ska behandlas på grundval av den berörda personens samtycke eller någon annan legitim och lagenlig grund och endast för de ändamål för vilka de ursprungligen samlats in (principen om ändamålsbundenhet). Uppgifterna får användas för andra ändamål bara om det nya ändamålet är förenligt med det ursprungliga. Ytterligare behandling för arkivändamål av allmänt intresse, vetenskapliga forskningsändamål eller statistiska ändamål ska inte anses vara oförenligt med de ursprungliga ändamålen. Behandling av personuppgifter förutsätter en behandlingsgrund (artikel 6). Behandling är endast laglig om den uppfyller ett av villkoren i artikel 6. Behandlingen kan bland annat basera sig på personens samtycke, skyddet av intressen som är av grundläggande betydelse för en fysisk person, fullgörande av en rättslig förpliktelse som åvilar den personuppgiftsansvarige, utförande av en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning. Personuppgifter får behandlas för andra ändamål än det ursprungliga även med den registrerades samtycke eller om behandlingen är tillåten enligt EU:s eller medlemsstatens lagstiftning (artikel 6.4).

Enligt artikel 9.1 i dataskyddsförordningen är behandling av särskilda kategorier av personuppgifter i regel förbjuden. Särskilda kategorier av personuppgifter utgörs av bland annat ras eller etniskt ursprung, politiska åsikter, religiös eller filosofisk övertygelse eller medlemskap i fackförening, genetiska uppgifter eller biometriska uppgifter för att entydigt identifiera en fysisk person samt uppgifter om hälsa eller uppgifter om en fysisk persons sexualliv eller sexuella läggning. Särskilda kategorier av personuppgifter åtnjuter särskilt skydd enligt dataskyddsförordningen, och behandling av dem är endast tillåten i situationer som avses i artikel 9.2. I vissa situationer kan behandling av uppgifter tillåtas enligt EU:s eller medlemsstatens lagstiftning, om det är nödvändigt och står i proportion till det eftersträvade syftet. Dessutom ska det föreskrivas om lämpliga och särskilda åtgärder för att säkerställa den registrerades grundläggande rättigheter och intressen. Det kan bli aktuellt att bedöma särskilda frågor avseende anpassningen av offentligheten och dataskyddet till varandra, såsom personbeteckning, med tanke på en reform av sekretessgrunderna i 24 § i offentlighetslagen. Offentlighetslagen innehåller inga uttryckliga bestämmelser om att alla särskilda personuppgifter som räknas upp i artikel 9 i dataskyddsförordningen ska sekretessbeläggas. Å andra sidan innehåller offentlighetslagen begränsningar för utlämnande av personuppgifter och i allmänhet strängare bundenheten till användningsändamål och reglering av skyddsåtgärder till följd av särskild lagstiftning.

Enligt artikel 9.2 j i dataskyddsförordningen är behandling tillåten om den är nödvändig för arkivändamål av allmänt intresse, vetenskapliga eller historiska forskningsändamål eller statistiska ändamål i enlighet med artikel 89.1, på grundval av unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt, vilken ska stå i proportion till det eftersträvade syftet, vara förenligt med det väsentliga innehållet i rätten till dataskydd och innehålla bestämmelser om lämpliga och särskilda åtgärder för att säkerställa den registrerades grundläggande rättigheter och intressen.

I artikel 10 i dataskyddsförordningen föreskrivs om behandling av uppgifter som rör fällande domar i brottmål samt överträdelser. Behandling får endast utföras under kontroll av myndighet eller då behandling är tillåten enligt unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt, där lämpliga skyddsåtgärder för de registrerades rättigheter och friheter fastställs. I 7 § i dataskyddslagen föreskrivs om behandling av uppgifter. Behandling är tillåten för vetenskaplig eller historisk forskning eller statistikföring förutsatt att uppgifterna behandlas för ändamål som fastställs i 6 § 1 mom. i dataskyddslagen och att skyddsåtgärder enligt 6 § 2 mom. i dataskyddslagen vidtas.

I artikel 89 i dataskyddsförordningen föreskrivs om skyddsåtgärder och undantag för behandling för arkivändamål av allmänt intresse, vetenskapliga eller historiska forskningsändamål eller statistiska ändamål. Skyddsåtgärderna ska säkerställa att tekniska och organisatoriska åtgärder har införts för att se till att särskilt principen om uppgiftsminimering iakttas. Med principen om uppgiftsminimering avses att de behandlade personuppgifterna ska vara adekvata, relevanta och inte för omfattande i förhållande till de ändamål för vilka de behandlas (artikel 5). Exempel skyddsåtgärder är kryptering eller pseudonymisering (artikel 6.4 e).

Vetenskaplig forskning bör förstås i en vid bemärkelse med en positiv syn på vetenskap och forskning så att den även omfattar till exempel teknisk utveckling och demonstration, grundforskning, tillämpad forskning och privatfinansierad forskning (skäl 159). Med statistiska ändamål avses varje åtgärd som vidtas för den insamling och behandling av personuppgifter som är nödvändig för statistiska undersökningar eller för framställning av statistiska resultat (skäl 162). Resultatet av behandlingen för statistiska ändamål består inte av personuppgifter, utan av aggregerade personuppgifter, och resultatet eller uppgifterna får inte användas till stöd för åtgärder eller beslut som avser en särskild fysisk person. Tolkningens positiva syn på vetenskap och forskning avviker något från lagen om sekundär användning, enligt vars 37 § utvecklings- och innovationsverksamhet inte betraktas som forskning (GrUU 1/2018 rd, s. 5–6). De möjligheter som den något vidare tolkningen i dataskyddsförordningen ger för främjande av vetenskap och forskning och som inte utesluter utvecklings- och innovationsverksamhet med undantag för behandling av uppgifter som hör till särskilda kategorier av personuppgifter är dock motiverad, eftersom det forskningsmaterial som statistikcentralen tillhandahåller avviker rätt mycket från det material som regleras av lagen om sekundär användning och baserar sig väsentligt på starkt skyddade privata personuppgifter (GrUU 1/2018 rd, s. 5–6). I främjandet av vetenskap och forskning inom utvecklings- och innovationsverksamhet hänvisas dessutom till skäl 159 i dataskyddsförordningen, och i propositionen föreslås inte att det föreskrivs om detta i nationell lag till skillnad från proposition om lagen om sekundär användning (RP 159/2017 rd).

Om överföringar av personuppgifter till tredjeländer och internationella organisationer föreskrivs i kapitel V i dataskyddsförordningen. Behandling av personuppgifter är endast laglig om och i den mån som åtminstone ett av de följande sex villkoren som räknas upp i artikel 6.1 i dataskyddsförordningen uppfylls: (i) den registrerades samtycke, (ii) fullgörande ett avtal, (iii) den personuppgiftsansvariges rättsliga förpliktelse, (iv) skyddet av den registrerades grundläggande intressen, (v) allmänt intresse eller den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning (vi) den personuppgiftsansvariges eller en tredje parts berättigade intressen.

I statistikcentralens statistik är grunden för behandlingen av personuppgifter den personuppgiftsansvariges rättsliga förpliktelse: statistikcentralens uppgift att producera statistik (artikel 6.1 c) eller direkt insamling av personuppgifter (artikel 6.1 e). I propositionen föreslås att statistikcentralen ska bemöta forskarsamfundets aktuella datamaterialbehov via forskar- och materialtjänsten, där grunden för behandlingen av personuppgifter antingen är ovan nämnda rättsliga förpliktelse eller uppgift av allmänt intresse statistikcentralens myndighetsutövning som personuppgiftsansvarig (artikel 6.1 e). Artikel 6 c och e i dataskyddsförordningen medför

inte motsvarande rättigheter för registrerade (liksom inte heller artikel 21.6). Även om en behandlingsgrund är tydligast kan den rättsliga grunden för behandling i vissa situationer vara samtidigt både artikel 6.1 c och e. Bemötandet av forskarsamfundets aktuella datamaterialbehov har bedömts passa statistikcentralen, eftersom den enligt statistiklagen (2 § 2 mom. 1 punkten) är allmän myndighet inom statens statistikväsen. Denna lagstadgade uppgift som anvisats statistikcentralen är utövande av offentlig makt, och dessutom är vetenskaplig forskning, statistiska utredningar av samhällsförhållanden och utveckling av tjänster för forskarsamfundet vara av allmänt intresse. De sex villkor som räknas upp i artikel 6.1 i dataskyddsförordningen kan användas som behandlingsgrund för vetenskaplig forskning och statistiska utredningar utifrån prövning från fall till fall. Det är möjligt att behandla personuppgifter för vetenskapliga forskningsändamål och statistiska ändamål förutsatt att kraven för ändamålsbundenheten enligt artikel 89 i förordningen iakttas (artikel 5.1 b). Dessutom är användningsändamålet för personuppgifter i forskar- och materialtjänsten begränsat så att uppgifterna används för vetenskaplig forskning eller statistiska utredningar av samhällsförhållanden.

Inom EU har dataskyddsförordningens förhållande till vetenskaplig forskning debatterats livligt, och åsikterna har gått isär: *“The rules contain a special regime affording a degree of flexibility for genuine research projects that operate within an ethical framework and aim to grow society’s collective knowledge and wellbeing. How this special regime should operate in practice is under discussion. Some argue that the GDPR offers too much flexibility, others that the rules threaten vital research activity.”*

Begreppet statistisk utredning har inte definierats och inte heller egentligen motiverats i statistiklagstiftningen. Däremot har avgränsningen till samhällsförhållanden behandlats (motivering till 13 § 2 mom. 1 punkten). Redan för 30 år sedan föreskrev SC-lagen (2 § 1 mom.) att statistikcentralen ska ”framställa statistik över samhällsförhållandena och deras utveckling” och likaså redan i den första lagen om statistikcentralen (796/1970). Enligt motiveringen till den lagens 1 § är den viktigaste uppgiftsgruppen att framställa och offentliggöra statistik över samhällsförhållanden (RP 79/1970 rd, s. 1). Således är behandlingsgrunden enligt dataskyddsförordningen också för statistiska utredningar den personuppgiftsansvariges rättsliga förpliktelse (artikel 6.1 c) och liksom för vetenskaplig forskning artikel 6.1 e reglerad genom 4 § i dataskyddslagen. Däremot finns det inga bestämmelser om vilka myndigheter som ska utföra statistiska utredningar. Avsikten är att behandla möjligheten att definiera statistiska utredningar informationssäkra användningsmiljöer på lagnivå vid den fortsatta beredningen som kompletterar propositionen. Begreppet statistisk utredning anknyter till frågan bestämmelsen om en statistikmyndighets rätt att lämna ut sekretessbelagda uppgifter i 13 § statistiklagen även omfatta myndigheter som framställer statistik. Vid den fortsatta beredningen gäller det också att de föreslagna ändringarna av EU:s statistikförordning på kommissionens initiativ senare under innevarande år, eftersom de fortfarande kan begränsa möjligheten att definiera begreppen i den nationella statistiklagstiftningen, såsom statistiskt objekt och teknisk driftmiljö samt känsliga personuppgifter som är tillämpliga på alla statistikmyndigheter.

Nationellt handlingsutrymme

Även om den allmänna dataskyddsförordningen är en nationellt direkt tillämplig rättsakt, ger den medlemsstaterna i vissa frågor nationellt handlingsutrymme i likhet med direktiv. Det nationella handlingsutrymmet förpliktar dock inte direkt till alla delar medlemsstaterna att utfärda nationell lagstiftning som kompletterar eller preciserar den allmänna dataskyddsförordningen, utan beslut om saken har överlämnats åt den nationella lagstiftaren att bedöma. Det föreslås att det nationella handlingsutrymmet i syfte att komplettera den allmänna dataskyddsförordningen utnyttjas i en situation där upphävandet av personuppgiftslagen medför behov av nationell lagstiftning, till exempel för att den rättsliga grunden för behandling av personuppgifter i vissa

situationer eller förutsättningarna för vetenskaplig forskning ska bibehållas så långt möjligt så som de är nu. Det nationella handlingsutrymmet kan också utnyttjas senare till exempel vid utfärdande av speciallagstiftning, såsom den föreslagna statistiklagstiftningen, vars syfte på samma sätt som dataskyddslagens är att stärka förutsättningarna för vetenskaplig forskning.

Den nationella prövningsmarginalen gäller särskilt behandlingen av personuppgifter inom den offentliga sektorn. Detta framgår till exempel av det nationella handlingsutrymme som grunderna för behandling av personuppgifter möjliggör. Den nationella prövningsmarginalen gäller i viss utsträckning också behandlingen av personuppgifter inom den privata sektorn. Data-skyddsförordningen kan kompletteras och tillämpningen av den preciseras genom nationell lagstiftning på det sätt som anges i förordningen. I till exempel artikel 23 i dataskyddsförordningen ges medlemsstaterna möjlighet att begränsa den registrerades rättigheter i vissa situationer. Den registrerades rättigheter kan bland annat begränsas i vissa särskilda situationer som avses i kapitel IX i dataskyddsförordningen, till exempel när personuppgifter behandlas för vetenskapliga forskningsändamål.

Det nationella handlingsutrymmet i propositionen baserar sig på genomförandet av förutsättningarna enligt artikel 6.3 i dataskyddsförordningen. Ett centralt förslag till denna del är att i enlighet med artikel 6.1 e i dataskyddsförordningen utvidga Situationsföreträde till opublicerat statistiskt material, i synnerhet administrativt registermaterial som behövs för forsknings- och utredningsändamål, till att även omfatta det övriga forskarsamfundet. Då har föremålet för granskningen varit (i) de allmänna villkor som ska gälla för den personuppgiftsansvariges behandling, (ii) vilken typ av uppgifter som ska behandlas, (iii) de enheter till vilka personuppgifterna får lämnas ut och för vilka ändamål, (iv) ändamålsbundenhet, (v) lagringstid samt typer av behandling och förfaranden för behandling, inbegripet åtgärder för att tillförsäkra en laglig och rättvis behandling, såsom åtgärder för andra särskilda behandlingssituationer som beskrivs i kapitel IX i dataskyddsförordningen.

I propositionen behandlas egentligen endast statistikcentralens ställning och uppgifter som personuppgiftsansvarig ur dataskyddsförordningens perspektiv. Statistikcentralen är således personuppgiftsansvarig när (i) uppgifter behandlas för statistiska ändamål, (ii) uppgifter som samlats in för statistiska ändamål behandlas för forskar- och materialtjänsten och (iii) uppgifter kombineras och pseudonymiseras för dessa ändamål. Orsaken till att nationellt handlingsutrymme används och varför det är proportionellt och förenligt med målet för allmänt intresse motiveras i bägge lagförslagen även bestämmelsespecifikt.

Den centrala riktlinjen i propositionen är förhållandet till laglig behandling av personuppgifter enligt artikel 6 i dataskyddsförordningen. Enligt indelningen i propositionen baserar sig behandlingen av personuppgifter vid statistikcentralens statistikväsen på artikel 6.1 c ("behandlingen är nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse som åvilar den personuppgiftsansvarige") eller på artikel 6.1 e i viss insamling av uppgifter som riktas direkt mot registrerade. I den föreslagna forskar- och materialtjänsten baserar sig behandlingen av personuppgifter på artikel 6.1 e ("behandlingen är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning"). Enligt indelningen baserar sig de föreslagna ändringarna av statistiklagen för att utvidga statistikcentralens rätt till information på artikel 6.1 c (rättslig förpliktelse). De föreslagna ändringarna av SC-lagen baserar sig i sin tur på artikel 6.1 e (allmänt intresse). Det allmänna intresse som avses i propositionen anknyter till Finlands nationella strategi för utveckling av informationssamhället och främjande av ekonomisk tillväxt baserad på kreativitet, kompetens och ny kunskap för att upprätthålla välfärdssamhället.

Till denna del följer propositionen riktlinjerna av riksdagens förvaltningsutskott: ”Det nationella handlingsutrymme som avses i artikel 6 i förordningen kan användas också vid utfärdande av särskilda nationella bestämmelser. Enligt artikelns 1 punkt är behandling ”endast laglig om och i den mån som åtminstone ett av villkoren i artikelns 1 punkt är uppfyllt”. Enligt erhållen utredning finns det för närvarande inga förutsättningar för att tolka artikeln på annat sätt än enligt dess ordalydelse. Att döma av artikelns ordalydelse kan hantering av personuppgifter således vara baserad på flera av de rättsliga grunder som avses i artikel 6. Utskottet påpekar att punkt 1 c och e delvis kan vara överlappande. Utskottet vill betona att användning av flera än en rättslig grund för hantering av personuppgifter ändå inte kan leda till att det blir oklart vilka rättigheter den registrerade enligt lagen ska ha. Det ska alltid framgå tydligt ur den föreslagna lagstiftningen.”

3 Mål

Utgångspunkterna vid beredningen av propositionen har varit att det i den första fasen av reformen av SC-lagen, med beaktande av statistikcentralens viktiga roll som en myndighet som samordnar den statistiska verksamheten, i brådskande takt bör bedömas (i) om det finns förutsättningar att förtydliga den dataskyddsrättsliga ställningen för statistikcentralens forskartjänst, (ii) om erfarenheter av de tillfälliga åtgärder som vidtagits för att stärka uppföljningen och bekämpningen av coronavirusepidemin, i synnerhet Situationsrummet, kan utnyttjas, (iii) om det finns förutsättningar för och behov av att göra dessa tillfälliga krisåtgärder bestående och mer omfattande till sitt tillämpningsområde samt (iv) om det finns förutsättningar att undanröja eller minska hinder för tillgången till aktuellt forskningsmaterial och utmaningar som de orsakar, till exempel genom att luckra upp tunga administrativa rutiner och processer, minska byråkratin för forskningstillstånd och -material samt förhindra dröjsmål i leveranser av material. När man dessutom beaktar arbetet för att hitta ett lämpligt publiceringsforum för studier, relaterade referentbedömningsprocesser (*peer review*), ytterligare analyser som behövs och behovet av att förvara forskningsmaterial för att kontrollera resultaten i efterhand med tanke på fel eller fusk, är det motiverat att lätta på den administrativa bördan relaterad till myndighetsprocesser genom nationella åtgärder för att främja det allmänna intresset.

Möjligheterna att stärka forskartjänstens verksamhetsförutsättningar har dessutom utretts till den del som detta förutsätter för en utvidgad rätt till information för statistikcentralen när uppgifter samlas in för statistiska ändamål av vissa andra myndigheter. Behovet av att utvidga informationsinsamlingsbefogenheterna anknyter till statistikföring, och uppgifter som erhållits för den är tillgängliga för vetenskaplig forskning. Dessutom har statistikcentralens skyldighet att i en snabbare takt lämna ut sekretessbelagda som tagits emot för statistiska ändamål för vetenskaplig forskning och statistiska utredningar av samhällsförhållanden utretts. Likaså har det ansetts vara möjligt att följa och utveckla flexibla och samarbetsorienterade rutiner enligt den gällande omfattande avtalspraxisen tillsammans med andra personuppgiftsansvariga (till exempel avtal om utlämnande av material, uppdrag och forskartjänster samt avtal med informationskyldiga eller deras representanter) där behoven relaterade till forskar- och myndighetssamfundets datamaterial på ett genuint sätt prioriteras visavi forskar- och materialtjänstens övriga uppgifter.

Möjligheten att på ett omfattande plan få åtkomst till och utnyttja administrativt registermaterial som statistikcentralen mottagit för statistiska ändamål inom forskning och beslutsfattande är ett viktigt samhälleligt mål där de delvis motstridiga kraven relaterade till dataskydd, digitalisering och transparens bör beaktas. En utmaning blir då bland annat strävan efter att begränsa dataskyddet till skyddet av integritet och affärshemligheter utan att förhindra utlämnande av direkta identifieringsuppgifter via offentlig service, såsom skolor eller hälso- och sjukvårdens enheter, såvida uppgifter om till exempel personal, elever eller deras föräldrar inte anslutits till dem från annat håll.

Syftet med förslaget är dessutom att i synnerhet förbättra riksdagens tillgång till information relaterad till närings-, ekonomi- och samhällspolitiken i största allmänhet direkt från statsrådet, vilket riksdagens grundlagsutskott allmänt förutsatt (GrUU 30/2020 rd) samt för sin del att säkerställa riksdagens ställning i stärkandet av de nationella statistikmyndigheternas ansvar i tillsynen av iakttagandet och genomförandet av riktlinjerna som kompletterar EU:s statistikförordning.

Med tanke på implementeringen av god praxis från Situationsrummet, såsom omfattande och snabb tillgång till material är det ytterst viktigt att utveckla den verksamhet som statistikcentralens forskartjänst i dag bedriver. Det är viktigt att finna metoder där den höga servicenivå baserad på smidiga processer som utvecklats för Situationsrummet kan utvidgas till att omfatta en större del av forskar- och myndighetssamfundet med beaktande av statistikcentralens personalresurser. Propositionen stärker statistiklagens syfte som enligt 3 § är att främja användningen av uppgifter som insamlats för statistiska ändamål för vetenskaplig forskning och statistiska utredningar av samhällsförhållandena. Aktuell och lika tillgång till material samt framhävande av betydelsen av administrativt material som avses i punkt 8.6 i uppförandekoderna möjliggör betydligt mer aktuella och omfattande studier och analyser för forskar- och myndighetssamfundet samt andra informationsanvändare. En förbättrad tillgång till forskningsmaterial främjar lika möjligheter för forskar- och myndighetssamfundet att utföra både långsiktig akademisk forskning och snabbare tillämpande utredningar baserade på empiriska data. Med beaktande av vetenskapens frihet som är tryggad enligt 16 § 3 mom. i grundlagen är det dessutom viktigt att alla som ägnar sig åt akademisk forskning har rätt till ett jämlikt bemötande och lika åtkomst till forskningsmaterial i en permanent datastruktur. Det är mer motiverat att stödja statistikcentralens utvecklingsarbete och tillgången till aktuellt datamaterial som stöder samhälleligt beslutsfattande för forskar- och myndighetssamfundet samt statsrådet och dess ministerier på ett mer omfattande plan på så lika villkor som för Situationsrummet än att utveckla en lösning för en enskilda akademisk aktör såsom Situationsrummet. Ett annat centralt mål för propositionen är att säkerställa en bättre tillgång till statistiskt material för forskar- och myndighetssamfundet samt statsrådet och dess ministerier. Däremot är syftet inte att ge statsrådet och dess ministerier till exempel privilegier att ge uppdrag (såsom tabulationer och utredningar) i fråga om statistikproduktion – med det föreslagna företrädet för brådskande ansökningar om användningstillstånd visavi myndigheter som lyder under statsrådet – utan att bevara statsrådets självständiga och oberoende rätt att besluta om användningen av dess material. EU:s statistikförordning (skäl 13) uppmanar också till akademiskt samarbete: ”För att samordna statistiska koncept och metoder bör ett interdisciplinärt lämpligt samarbete med akademiska institutioner utvecklas.” Detsamma gäller skäl 26 i EU:s statistikförordning: ”Forskarvärlden bör få bättre möjligheter att ta del av konfidentiella uppgifter som används för utveckling, framställning och spridning av europeisk statistik, för analys av intresse för den vetenskapliga utvecklingen i Europa. Forskarnas tillgång till konfidentiella uppgifter i vetenskapligt syfte bör därför förbättras utan att man äventyrar den höga skyddsnivå som krävs för konfidentiella statistiska uppgifter”

En precisering av forskar- och materialtjänstens uppgifter och verksamhet i SC-lagen stärker dess ställning och etablerar den som en central uppgift för statistikcentralen, och dess vikt har erkänts i statistikcentralens tidigare strategier. Dessutom har behov av att utveckla statistikcentralens uppgifter i en mer service- och informationsorienterad riktning identifierats. Lagändringen stöder utvecklingen av rutiner som etablerats i tillämpningspraxis för 13 § i statistiklagen för bland annat behandling av material som samlas in för statistiska ändamål men som också kan tas emot och tillhandahållas för vetenskaplig forskning och statistiska utredningar av samhällsförhållanden och som andra myndigheter vill lämna till statistikcentralen för att tillhandahållas för forsknings- och utredningsändamål. Sådant material kan lämnas ut för forskning och utredningar även innan statistik över det publicerats, såvida utlämnandet av uppgifterna på annat sätt än med stöd av 13 § i statistiklagen inte bryter mot statistikhemligheten eller på ett väsentligt

och ogrundat sätt äventyrar ett opartiskt bemötande av andra informationsanvändare. Företrädet för brådskande ansökningar om användningstillstånd av statsrådet eller dess ministerier före ansökningar om användningstillstånd av myndigheter som lyder under statsrådet och handläggningen av dem utan oskäligt dröjsmål är ett exempel på en sådan godtagbar grund liksom också det att en annan myndighet har tabulerat anonymiserade data från egna register för öppna databaser.

Propositionen främjar utlämnande av mer aktuellt forskningsmaterial på enhetsnivå för vetenskaplig forskning och statistiska utredningar av samhällsförhållanden. Det är viktigt att information som samlats in från andra myndigheter för statistiska ändamål kan lämnas ut till forskare genast efter att det eller en del av det publicerats. Dessa publiceringar kan också tänkas omfatta andra än statistikcentralens egna publiceringar, bland annat materialägares uppdateringar av sina statistiskdatabaser, såvida det inte finns andra vägande orsaker (till exempel om det uppenbart påverkar marknaden, 24 § 1 mom. 13 punkten i offentlighetslagen). Detta innebär att uppgifterna kan lämnas ut redan innan statistikcentralens egen statistik har publicerats, till exempel genast efter att materialets ägare har publicerat uppgifter i materialet. Den statistikmyndighet som samlat in uppgifterna avgör villkoren för utlämnande i sista hand. Å andra sidan är det viktigt uppgifter som andra myndigheter lämnat till forskar- och materialtjänsten lämnas ut för forsknings- och utredningsändamål så snabbt som möjligt då statistikcentralen inte publicerar statistik över dem.

4 Förslagen och deras konsekvenser

4.1 Centrala förslag

I propositionen föreslås ändringar av SC-lagen och statistiklagen. Det föreslås att Statistikcentralens uppgifter ska preciseras genom att komplettera SC-lagen med bestämmelser om tillhandahållande av ämbetsverkets nya forskar- och materialtjänst. Syftet med tjänsten är att utveckla och förbättra distribution och utlämnande av material som Statistikcentralen insamlat för statistiska ändamål via en forskar- och materialtjänst. Forskar- och materialtjänsten är avsedd att främja vetenskaplig forskning och statistiska utredningar av samhällsförhållanden, till exempel när det gäller att utan oskäligt dröjsmål ge respons på behovet av aktuellt datamaterial hos forskningsorganisationer, i synnerhet universitet, högskolor och yrkeshögskolor samt forskningsinstitut och tankesmedjor, i en informationssäker miljö samt genom att tillhandahålla aktuellt material på ett så opartiskt sätt som möjligt. Med uttrycket ”utan oskäligt dröjsmål”, som återkommer ofta i propositionen, avses att information från andra myndigheter kan lämnas ut till forskare så snabbt som möjligt efter att materialet eller en del av det publicerats. Dessa publiceringar kan också tänkas omfatta andra än statistikcentralens egna publiceringar, bland annat materialägares tillstånd för delning av material, ägarens uppdateringar av sina statistiskdatabaser eller information om materialet som ägaren publicerat i övrigt.

Propositionen är en utvidgad version men i övrigt motsvarar den rätt långt den operativa modell som utvecklades för distansarbete i Situationsrummet vid statistikcentralen under coronavirus-epidemin. Det föreslås att statistikcentralen får rätt att ta emot, sammanställa, förvara och lämna ut även sådant material för forsknings- och utredningsändamål till forskar- och materialtjänsten som inte används i framställning av statistik (till exempel administrativt registermaterial) och som lämnas ut för bildandet av färdigmaterial, för vetenskaplig forskning eller för statistiska utredningar av samhällsförhållanden med stöd av 28 § i offentlighetslagen. Dessutom föreslås att statistikcentralen också får rätt att lämna ut sekretessbelagda uppgifter som samlats in för statistiska ändamål för vetenskaplig forskning och statistiska utredningar av samhällsförhållanden innan statistik publicerats över dem, dvs. tidigare än vad fallet är i dag. Samtidigt utreds

Statistikcentralens och de övriga parternas ställning samt dataskyddsrättsliga roll som personuppgiftsansvariga och personuppgiftsbiträden, vilket EU:s reviderade dataskyddslagstiftning förutsätter. Statistikcentralen är personuppgiftsansvarig för det material som insamlas för statistiska ändamål samt för forskar- och materialtjänsten, om det med den ursprungliga personuppgiftsansvarige har avtalats om att färdigt material bildas av uppgifterna och förvaras i forskar- och materialtjänsten. Statistikcentralen behandlar också personuppgifter relaterade till det material som tas emot för forskar- och materialtjänsten, om uppgifterna används i enskilda forskningsprojekt i forskar- och materialtjänsten och inget färdigt material bildas av dem. Där- emot föreslås ingen reglering av distansanvändningssystemet Fiona på lagnivå.

Som en ringa avvikelse från opartiskt bemötande föreslås att SC-lagen om statistikcentralen ändras så att en ansökan om användningstillstånd som statsrådet eller ett ministerium klassificerat som brådskande (till exempel för TEAS-projekt) bör prioriteras visavi ansökningar om användningstillstånd av en myndighet som är underställd statsrådet och avgöras utan oskäligt dröjsmål. Om statistik inte offentliggjorts är det således inte ett hinder eller ett skäligt dröjsmål för utlämnande av administrativt registermaterial som används för statistiken till forsknings- och materialtjänsten, såvida utlämnandet av uppgifterna på annat sätt än med stöd av 13 § i statistiklagen inte bryter mot statistikhemligheten eller på ett väsentligt och ogrundat sätt äventyrar ett opartiskt bemötande av andra informationsanvändare. Företrädet för brådskande ansökningar om användningstillstånd av statsrådet eller dess ministerier före ansökningar om användningstillstånd av myndigheter som lyder under statsrådet och handläggningen av dem utan oskäligt dröjsmål är ett exempel på en sådan godtagbar grund liksom också det att en annan myndighet har tabulerat anonymiserade data från egna register för öppna databaser. Genom dessa avgränsningar och genom att det är fråga om administrativt registermaterial som behövs för forsknings- och utredningsändamål säkerställs också att utlämnande av registermaterial för forsknings- och utredningsändamål inte står i strid med andra principer om god förvaltning. Det som talar för utlämnande av registermaterial så snabbt som möjligt för forsknings- och utredningsändamål är att det är viktigare att snabbt få tillgång till informationen än att rätta relativt små fel, trots att råmaterial även kan innehålla stora fel. Det föreslås att objektiva kriterier ska användas för bedömningar av huruvida ansökningar om användningstillstånd är brådskande och ges företräde, vilket också gjordes i Situationsrummet (forskningens betydelse i kriser). Eftersom förslaget till väsentliga delar anknyter till bemötandet av riksdagens behov av information anses det inte stå i strid med principen om opartiskhet enligt artikel 338.2 i FEUF eller artikel 2.1 b i EU:s statistikförordning och äventyrar således inte heller förtroendet för statistikens opartiskhet och objektivitet.

För att indirekt stärka Statistikcentralens verksamhetsförutsättningar och förbättra informationsinsamlingen föreslås att även statistiklagen ska ändras, så att Statistikcentralens rätt till information för att samla in uppgifter för statistiska ändamål av vissa andra myndigheter utvidgas till att omfatta betalnings- och skulduppgifter samt personuppgifter inom småbarnspedagogiken och uppgifter och kontaktuppgifter av myndigheter inom välfärdsområdena och välfärdssammanslutningarna. Samtidigt ökar förslagen förutsättningarna för förmedling av information som statistikcentralen samlat in till forskar- och myndighetssamfundet. Dessutom föreslås att bestämmelserna om handlingars offentlighet i statistiklagen ska utökas genom att utvidga undantaget från sekretessplikten för statens och kommunernas myndigheter till att också omfatta samkommunernas, välfärdsområdenas och välfärdssammanslutningarnas myndigheter.

4.2 De huvudsakliga konsekvenserna

Propositionen medför inga direkta konsekvenser för hushåll, företag, miljön eller jämställdheten mellan könen. Däremot kan indirekta konsekvenser förekomma i synnerhet via forskningsresultat på grund av att statistikcentralen kan erbjuda forskar- och myndighetssamfundet mer omfattande och bättre material snabbare.

Det föreslås att SC-lagens karaktär som en snäv administrativ författning ska bevaras på det stora hela. SC-lagen gäller endast statistikcentralen av statistikmyndigheterna, och generellt sett ger den statistikcentralen omfattande rättigheter att behandla uppgifter för statistiska ändamål som samlats in från både andra personuppgiftsansvariga och den privata sektorn. Dessutom gör statistiklagen det möjligt att för statistiska ändamål avtalsbaserat samla in datamaterial från den privata sektorn och andra personuppgiftsansvariga samt informationslämnare inom den sektorn. Eftersom statistikcentralen är den allmänna myndigheten för statens statistikväsen, har den flera roller, såsom personuppgiftsansvarigs, personuppgiftsbiträde, tillståndsmyndighet för användningstillstånd och förvarare av material. Det föreslås inga ändringar av statistikcentralens andra roller på basis av vilka färdigmaterial kan bildas av insamlat material, utan endast forskar- och materialtjänstens ställning ska göras tydligare. Å andra sidan föreslås inga större avvikelser från de verksamhetsprinciper som även reglerar andra statistikmyndigheter enligt statistiklagen. Propositionen väntas inte försvaga informationslämnarnas förtroende för statistikcentralen, eftersom dataskyddskraven iakttas. Tvärtom kommer förslagen antagligen att öka informationslämnarnas förtroende då informationen används på ett vettigare sätt för politiska ändamål.

Förslaget att ge statsrådet och dess ministerier företräde är en mindre avvikelse från kravet på opartiskt bemötande av myndigheter. Företrädet för de ansökningar om användningstillstånd som statsrådet och dess ministerier angett som brådskande och som väsentligt anknyter till forskningsändamål visavi ansökningar om användningstillstånd av myndigheter som lyder under statsrådet kan dock leda till dröjsmål i handläggningen av ansökningar om användningstillstånd av andra myndigheter. Däremot påverkar företrädet inte möjligheterna för riksdagen, riksdagens utskott eller ämbetsverken med anknytning till riksdagen (Fpa, FB och VTV) att få information från statistikcentralen. Företrädet påverkar inte heller brådskande forskningsrelaterade samprojekt som riksdagens utskott, såsom revisionsutskottet och framtidsutskottet i allmänhet genomför tillsammans med universitet, forskningsinstitut och ministerier. Däremot stärker statsrådets och dess ministeriers företräde indirekt även riksdagens ställning.

Brådskande förfrågningar kan även medföra indirekta konsekvenser för andra myndigheter som förmedlar statistiskt material till statistikcentralen och vars utförande av lagstadgade uppgifter kan dröja. Å andra sidan ansvarar forskarna delvis för hanteringen av dröjsmål. En brådskande informationsförfrågan kan gälla material som ännu inte lämnats till statistikcentralen för statistiska ändamål och för vars utlämnande via forskar- och materialtjänsten en annan myndighet ansvarar i egenskap av personuppgiftsansvarig eller materialets ägare. Utlämnande av information till användare förutsätter i praktiken att handläggningen av informationsförfrågan påskynas också vid dessa myndigheter.

De ekonomiska konsekvenserna som behandlas närmare i avsnitt 11.2 nedan, anknyter till finansieringen av statistikcentralens verksamhet primärt via statsbudgeten (budgetfinansiering) och sekundärt med intäkter av statistikcentralens avgiftsbelagda tjänster (samfinansiering). År 2019 stod statliga ämbetsverk och inrättningar för 44 procent av statistikcentralens intäkter, år 2020 för 37 procent och år 2021 för 30 procent av alla intäkter. Motsvarande andelar för avgiftsbelagd verksamhet var 51 procent år 2019, 45 procent år 2020 och 37 procent år 2021. Siffrorna inklud-

derar också ansökningar om användningstillstånd av FB, VATT och THL, som i denna proposition klassificeras som forskningsinstitut och visavi vilka ansökningar om användningstillstånd av statsrådet och dess ministerier inte föreslås få företräde i propositionen.

5 Alternativa handlingsvägar

5.1 Handlingsalternativen och deras konsekvenser

Situationsrummet och Datarummet

Under Situationsrummets verksamhetstid har det på ett mer allmänt plan diskuterats om verksamheten borde etableras som stöd för beslutsfattande även i normala tider. I syfte att stödja samhälleligt beslutsfattande beställde FM genom ett upphandlingsbeslut av den 3 februari 2021 en utredning Helsinki GSE som gick ut på hur de viktiga tjänster som tillhandahålls av Situationsrummet, som var avsett att vara en tillfällig lösning, efter coronavirusepidemin kunde etableras som en del av verksamheten i normala tider. Helsinki GSE skulle komma med en utredning av alternativa modeller för hur Situationsrummets verksamhet kunde omvandlas till serviceverksamhet i en offentlig organisation. Modellen skulle innehålla (i) ett förslag till åtgärder genom vilka utnyttjandet av material för politisk beredning och forskning säkerställs och (ii) ett förslag till hur den fortsatta användningen av data som uppstått i Situationsrummet tryggas och kompletteras samt hur möjligheten att använda tjänsterna kunde utvidgas till hela forskar- och myndighetssamfundet.

I utredningen, som blev klar i april 2021, föreslog Helsinki GSE etablering av ett Datarum baserat på samarbete mellan Helsinki GSE, statistikcentralen och VATT. Datarummets tjänster skulle bland annat utgöras av snabbutredningar och flexibel statistikframställning som stöd för samhälleligt beslutsfattande. Enligt förslaget riktar sig Datarummets tjänster till bland annat ministerierna, riksdagens utskott och andra aktörer inom den offentliga sektorn. Ansvaret mellan Datarummets fördelas så att statistikcentralen ansvarar för Datarummets tekniska infrastruktur och inhämtning och grundläggande behandling av data och VATT för databaserade utredningar, medan Helsinki GSE bedriver akademisk forskning genom att utnyttja Datarummets data och stöder kvaliteten på Datarummets verksamhet. Datarummets verksamhet samordnas av en ledningsgrupp bestående av representanter för Helsinki GSE och ministerierna.

I utredningen av Helsinki GSE föreslogs dessutom utveckling av statistikcentralens forskartjänst i syfte att bemöta mer omfattande behov av information, analys och forskning. Utvecklingen av forskartjänsten omfattar också snabb konvertering av forskningsmaterial till färdigmaterial i stor skala, fortlöpande uppdatering av färdigmaterialet och utveckling av smidigare tillståndsprocesser så att forskare med användarrättigheter får tillgång till materialet inom några veckor. Förslaget möjliggör uppnående av dessa mål vid statistikcentralen.

Den viktigaste betydelsen och nyttan av Helsinki GSE:s utredning med tanke på stödet för statsrådets beslutsfattande är högklassig akademisk forskning om politiskt relevanta teman. Förutom vid efterhandsbedömningar av politiska beslut kan forskningsresultaten även utnyttjas vid förhandsbedömning av nya beslut. VATT:s centrala roll som producent av snabba utredningar enligt Helsinki GSE:s utredning var dock inte särskilt lämplig med tanke på VATT:s nuvarande uppgifter, åtminstone inte i stor skala. Därför gäller det snarare att bevara och befästa VATT:s roll som en producent av relevant akademisk forskning som stöder samhälleligt beslutsfattande, i synnerhet när det gäller förhandsbedömningen av politiska åtgärder. I anslutning till detta kan utvecklingen av statistikcentralens forskartjänst och förbättringen av materialets tillgänglighet även stödja VATT:s möjligheter att ägna sig åt forskning som gynnar samhälleligt beslutsfattande.

Ur statsrådets perspektiv är det därför motiverat att med beaktande av bland annat jämlikheten och det övergripande samhällliga intresset ändamålsenligt att genom propositionen utvidga möjligheterna att använda och utnyttja data till att omfatta alla forskare, även utanför det ekonomiska området.

Erfarenheterna av Situationsrummet har på det stora hela varit positiva, även om tillhandahållandet av separata tjänster för en informationsanvändare inte motsvarar kraven för ett så jämlikt bemötande av forskar- och myndighetssamfundet som möjligt. Det föreslagna företrädet för de ansökningar om användningstillstånd som statsrådet och dess ministerier angett som brådskande (till exempel TEAS-projekt) visavi ansökningar om användningstillstånd av myndigheter som lyder under statsrådet kan dock leda till dröjsmål i handläggningen av ansökningar om användningstillstånd av andra myndigheter. Två aspekter hos lika bemötande är tidsscheman för handläggning (Situationsrummet – andra informationsanvändare) och användningstillstånds omfattning och innehåll. Ett viktigt avgörande i tillståndsprocessen är till exempel hur omfattande det material som beviljas är för olika användare. Endast en del användare får tillgång till material utanför distansanvändningssystemet, medan andra användare kunnat få besked om att det inte är möjligt. En del får kombinera registeruppgifter i arbetskraftsundersökningar medan andra inte får det. I lagförslag 1 i propositionen om att eftersträva en så lika behandling som möjligt av informationsanvändare inom forskar- och myndighetssamfundet har beaktats den vetenskapsfrihet som tryggas i 16 § 3 mom. i grundlagen. Regleringen av öppna data påverkar inte sekretessen, utan direktivet om öppna data baserar sig på nationella system för tillgång till data (*access regimes*), vilket i Finland innebär sekretessgrunder samt begränsningar eller förutsättningar för utlämnande enligt offentlighetslagen och vissa speciallagar. Data omfattas av tillämpningsområdet för direktivet om öppna data endast om utlämnandet av dem inte i regel begränsas. En myndighet behöver alltså inte överväga om en förfrågan uppfyller vissa villkor, utan nationellt gäller det att främst granska allmänt offentlig information.

Erfarenheterna av Situationsrummet har visat att genomförandet av ändringarna i praktiken avsevärt kan gynnas av en struktur där en tydligt utsedd part främjar god praxis. Med beaktande av mer omfattande samhällliga behov har FM bedömt Helsinki GSE:s utredning enligt lagberedningens krav, som omfattar analysverktygens oberoende, substanskunnande och tjänsteansvar, tidspressen på beredningen som stöder statsrådets beslutsfattande, utnyttjandet av information och beredningens övriga faktiska karaktär, VATT:s roll, så lika bemötande av forskar- och myndighetssamfundet samt det övergripande samhällliga intresset. Vid lagberedning är det viktigt att ministeriet har tillräcklig kompetens i fråga om konsekvensbedömning av ändringar av lagstiftningen och stödande analyser. Till denna del är det viktigt att sörja för upprätthållandet av statsrådets egen analyskompetens och samarbetet. Bred permanent outsourcing av utredningsarbete som stöder samhälleligt beslutsfattande (till exempel till Datarummet) enligt Helsinki GSE:s utredning är dock inte möjligt med tanke på lagberedningens snabba tempo vid statsrådet, den substanskompetens som behövs vid lagberedning samt tjänsteansvaret. Däremot ger ministeriernas egen analyskompetens och stärkandet av de resurser som den förutsätter mer långsiktigt stöd för lagberedningen och utnyttjandet av information som stöd för samhälleligt beslutsfattande. Enligt Helsinki GSE:s utredning skulle VATT ha tilldelats huvudansvaret för snabba utredningar. Förslaget skulle eventuellt även avsevärt förändra fokusområdena i VATT:s verksamhet under de senaste åren. VATT:s roll, betydelse och anseende som producent av högkvalitativ akademisk forskning har ökat, vilket bland annat framgick av den föregående vetenskapliga utvärdering av VATT:s verksamhet (<https://vm.fi/-/vatt-n-tutkimus-on-korkeatasoista-mutta-paatoksenteon-tukemista-tulee-kehittaa>).

Vid statistikcentralen finns en delegation som stöder ämbetsverkets strategiska ledning. Om den föreskrivs i Statsrådets förordning om statistikcentralen (1063/2002, nedan *SR:s SC-förordning*). Delegationsmedlemmarna väntas ha synpunkter på nyttiga ämnesområden med tanke på

statistikcentralens strategi. Medlemmarnas bakgrund varierar med innehållet i strategi. Vid statistikcentralen finns dessutom bland annat en intern statistiketsk nämnd och en styrgrupp för dataprocessen.

För att förbättra forskartjänstens servicenivå kan bli aktuellt att överväga separat användning av resurser och att införa en stark uppföljning och styrning för att stödja statistikcentralen i reformen av rutinerna. Detta är motiverat med tanke på en aktiv resultatstyrning, eftersom det antagligen är fråga om ett investeringsprojekt värt miljoner euro. Redan betydligt mindre särskilda åtgärder (till exempel inrättandet av mikrosimulering) har haft separata styrgrupper. Även med beaktande av karaktären hos VATT:s verksamhet vore det naturligt att den part som stöder det praktiska inrättandet av en sådan forskar- och materialtjänst skulle vara gemensam för statsrådet och dess ministerier samt statistikcentralen, till exempel en operativ samarbetsgrupp som leds av FM och som inrättas i samband med reformen av den nationella statistiklagstiftningen. Vid behov kunde samarbetsgruppen fungera som en diskussionskanal för resultatstyrningen och bland annat utreda möjligheterna att införa en större transparens i den statistiska nämndens verksamhet, beslutsfattande och motiveringshandlingar för att säkerställa ett så jämnt bemötande av forskar- och materialtjänstens användare som möjligt. Samarbetsgruppen skulle inte överlappa delegationen eller statistikcentralens interna organ utan snarare vara en grupp på operativ nivå. Gruppens främsta uppgift är att säkerställa det praktiska inrättandet av den föreslagna forskar- och materialtjänsten, och den behöver inte vara permanent. Gruppen fortsätter det arbete som Spolanders arbetsgrupp, som tillsattes i januari 2020 som en gemensam arbetsgrupp för FM, UKM, Helsinki GSE, VATT och statistikcentralen under FM, har utfört och i vars rapport från juni 2020 presenterades lösningar på hur statistikcentralens forskartjänst kunde bemöta forskarnas behov av aktuellt datamaterial inom en rimlig tid.

I förhandlingarna mellan SRK, FM, VATT och statistikcentralen i augusti 2021 konstaterades att dataproduktion hör till statistikcentralens uppgifter. Det är ändamålsenligt att ordna verksamheten jämnt via forskartjänsten så att alla villiga kan bilda analysrum. Senare i samband med diskussioner fastställdes följande kortsiktiga mål för projektet: (i) fortlöpande rapportering som stöder ministerierna och utveckling av rapporteringen i dialog med ministerierna, (ii) stöd för screening av beslutssituationer som stöds av enstaka data i vissa situationer och (iii) stöd för utveckling av ministeriernas egen kapacitet och möjliggörande av planering av arbetsfördelningen mellan den centraliserade och decentraliserade analysverksamheten. Medan enskilda situationer fått stöd i Situationsrummet med Helsinki GSE:s kapacitet, har det planerats större permanent kapacitet för Datarummet, vilket möjliggör mer heltäckande stöd för samhälleligt beslutsfattande. Diskussionerna om finansieringen av den planerade verksamheten fortsätter mellan ministerierna.

Vid beredningen av propositionen har Datarummets planerade struktur, där forskar- respektive myndighetssamfundet har egna analysrum, beaktats. Trots att en del forskningsinstitut också kan betraktas som myndigheter, till exempel bland de tre största användarna av den nuvarande forskartjänsten tillsammans med Helsinki GSE och Aalto-universitet klassificeras VATT och THL i propositionen som forskningsinstitut och inte myndigheter, vilket innebär att det föreslagna företrädet för ansökningar om användningstillstånd av statsrådet och dess ministerier före myndigheter som lyder under statsrådet inte påverkar deras rätt till information från statistikcentralen.

En arbetsgrupp som FM tillsatt för tiden mellan den 24 januari och den 31 maj 2022 har som brådskande uppdrag utrett hur ett mer flexibelt och omfattande utnyttjande av administrativt registermaterial med hjälp av dataanalys kunde stödja informationsbaserat beslutsfattande. Dessutom har arbetsgruppen kartlagt ministeriernas behov av datamaterial som gynnas av da-

taanalys och hur snabbt dessa behov kan bemötas. En bakomliggande omständighet är coronaekonomins forskningsgrupp (Situationsrummet) som bildades våren 2020 på grund av coronavirusepidemin och som analyserade data för att stödja samhälleligt beslutsfattande. Situationsrummets verksamhet har delvis baserat sig på undantagstillstånd på grund av coronavirusepidemin, och under dess verksamhet uppstod behov av att utreda om motsvarande dataanalyser också kunde stödja beslutsfattandet i normala tider. Arbetsgruppen kartlade alternativ för pilotprojektet för ett datarum baserat på lärdomarna av Situationsrummet och utredde vilken aktör inom statsförvaltningen kunde ta ansvar för datarummets praktiska verksamhet i pilotprojektet. Preliminärt identifierades oenhetlig myndighetspraxis för handläggning av ansökningar om användningstillstånd och beviljande av tillstånd som problem, i synnerhet när det gäller tillämpningen av dataskyddsbestämmelserna och avtalsarrangemangen mellan myndigheterna. Å andra sidan ställer statistiklagstiftningen strängare villkor för behandling och utlämnande av uppgifter som samlats in för statistiska ändamål än dataskyddslagstiftningen.

När det gäller Situationsrummets ställning har även riksdagen diskuterat ekonomiutskottets förslag om att ändra lagen om temporärt kostnadsstöd för företag (508/2020, RP 9/2022 rd).¹ Som svar på riksdagens uttalande har Datarumsarbetsgruppen preliminärt föreslagit att ett pilotprojekt för dataanalys bör genomföras åren 2023–2025 vid en separat enhet som inrättas under VATT. För att säkerställa en smidig verksamhet som snabbt kan svara på olika informationsbehov bör det enligt arbetsgruppens preliminära förslag föreskrivas om en tillräcklig rätt till information i lagen om Statens ekonomiska forskningscentral (27/1990, *VATT-lagen*). Lagändringarna är en väsentlig förutsättning med tanke på en kontinuerlig verksamhet. I utvecklingen av den datainfrastruktur som dataanalysverksamheten förutsätter utnyttjas statistikcentralens Fiona-distansanvändningssystem. För samordningen av pilotprojektet tillsätts en styrgrupp bestående av representanter för statsrådets ministerier samt för pilotprojektet och statistikcentralen. En mellanrapport utarbetas om pilotprojektets verksamhet och eventuella ändringsbehov efter det första året och en slutrapport efter att projektet slutförts.”

Statsrådets företrädare före dess underställda myndigheter i fråga om ansökningar om användningstillstånd

Företrädet för ansökningar om användningstillstånd som enligt statsrådet och dess ministerier är brådskande (till exempel för TEAS-projekt) före motsvarande ansökningar av myndigheter som lyder under statsrådet baserar sig på den sista meningen i 3 § i statistiklagen. En modell för beviljandet av företrädare, fastän relativt avlägsen på grund av kravet på yrkesmässigt oberoende

¹ ”Utskottet påpekar att Helsinki GSE:s Situationsrum inrättades för att stödja beredningen inom den offentliga sektorn på grund av coronaviruspandemin. Då coronaviruspandemin drog ut på tiden fattades beslut om att fortsätta Situationsrummets verksamhet till slutet av år 2021. Datarumsprojektet tilldelades dock inga fortsatta resurser, vilket ledde till att Situationsrummet nedlades och utnyttjandet av data i realtid avbröts i slutet av år 2021. Således är de tjänster som Situationsrummet tillhandahöll och som utnyttjades vid beslutsfattandet under coronaviruspandemin inte längre tillgängliga. Ekonomiutskottet anser att detta är mycket beklagansvärt: vid bedömningen av den nu aktuella regeringspropositionens ändamålsenlighet skulle aktuell ekonomisk information ha varit mycket nyttig. En omfattande bedömning av stödinstrumentets ändamålsenlighet förutsätter en övergripande bild av de understöd som varit eller fortfarande är tillgängliga för företagen. Ekonomiutskottet anser att det är nödvändigt att säkerställa Situationsrummets fortsatta verksamhet så snabbt som möjligt. (Förslag till uttalande: Riksdagen förutsätter att statsrådet snabbt vidtar åtgärder som säkerställer Situationsrummets/Datarummets verksamhet.) Om beslut om att starta datarumpilotprojektet fattas snabbt kan den infrastruktur som byggts för Situationsrummet ännu utnyttjas. Datarumpilotprojektet skulle också vara en bra grund för utredning av en mer permanent institutionell struktur.” (EkUB 5/2022 rd – RP 9/2022 rd, s. 6.

som gäller statistikcentralen, är 16 § i lagen om offentlighet och sekretess i fråga om beskattningsuppgifter (1346/1999), som gäller Skatteförvaltningens skyldighet att till FM lämna ut beskattningsuppgifter som behövs vid beredningen av skattelagstiftning och uppgörandet av statsbudgeten. Användning av sekretessbelagda beskattningsuppgifter är en fast del av beredningen av skattelagstiftningen. Bestämmelsen om Skatteförvaltningens informationsskyldighet har lett till smidigare förfaranden och möjliggjort åtkomst till information utan särskilt tillståndsförfarande enligt 28 § i offentlighetslagen. Å andra sidan verkar den inte att motsvara kravet på yrkesmässigt oberoende som ställs på statistikcentralen och som artikel 338 i FEUF hänvisar till, och därför kan beskattningsuppgifter inte i sig jämföras med statistiskt material. Ett annat exempel på en myndighets omfattande rätt att lämna ut information utan hinder av sekretessbestämmelserna inom FM:s förvaltningsområde är 71 § i lagen om Finansinspektionen (878/2008). Det företräde som föreslås i propositionen avviker dock inte från ett jämlikt bemötande av informationsanvändare inom forskar- och myndighetssamfundet i prissättningen av tjänsterna, eftersom statsrådet och dess ministerier betalar samma pris på tjänsterna enligt bestämmelserna om grunderna för avgifter till staten som andra informationsanvändare.

Ett annat exempel på uppgiftsprioriteringen, som förslaget till företräde för ansökningar om användningstillstånd som enligt statsrådet och dess ministerier är brådskande visavi ansökningar av myndigheter som lyder under statsrådet anknyter till, finns i lagen om Konkurrens- och konsumentverket (661/2012), vars 7 § lyder: ”Konkurrens- och konsumentverket i fråga om konsumentärenden och konsumentombudsmannen ska vara verksamma i synnerhet inom de områden som har avsevärd betydelse för konsumenterna eller inom vilka det kan antas att problem som gäller konsumenternas ställning förekommer mest allmänt”. På motsvarande sätt är företrädet för statsrådet och dess ministerier före myndigheter som lyder under statsrådet i fråga om ansökningar om användningstillstånd motiverad för att bemöta informationsbehov relaterade till brådskande finans-, närings- och ekonomipolitiska projekt i synnerhet vid FM och ANM.

Statistikcentralen som personuppgiftsansvarig och personuppgiftsbiträde

En utgångspunkt i propositionen är att statistikcentralen är personuppgiftsansvarig för de uppgifter som den samlat in för statistiska ändamål vad gäller de uppgifter som forskar- och materielltjänsten mottagit, varvid statistikcentralen agerar avtalsbaserat på andra personuppgiftsansvarigas vägnar som personuppgiftsbiträde, medan de andra personuppgiftsansvariga ansvarar för användningstillstånden. Avtalsbaserade arrangemang förutsätter att personuppgiftsansvariga i allmänhet accepterar fortlöpande användningstillstånd, vilket innebär att materialhelheter smidigt kan uppdateras utan nytt användningstillstånd för varje ny månad. Det senare förfarandet skulle vara klumpigt och leda till förhandlingsrundor med varje involverad myndighet, vilket skulle leda till dröjsmål i bildandet av nytt färdigmaterial.

Vid beredningen har det framkommit behov av att utreda statistikcentralens olika roller. Avsikten är att närmare behandla möjligheten att på lagnivå definiera dessa roller i den fortsatta beredningen av statistiklagstiftningen. Preliminärt har två alternativ identifierats: (i) statistikcentralen är själv personuppgiftsansvarig, varvid det datainnehåll som den har rätt att behandla bör definieras i lag enligt 6 § i lagen om sekundär användning, (ii) statistikcentralen producerar registeruppföljning (lägesöversikter), varvid den har rätt att samla in information med stöd av 14 § i statistiklagen.

Enligt alternativ (i) är det väsentligt hur exakt datainnehållet definieras. Det finns även mycket vida definitioner i 6 § i lagen om sekundär användning (till exempel 5 punkten som gäller alla social- och hälsovårdsärenden). Enligt alternativ (ii) agerar statistikcentralen på samma sätt som Situationsrummet, varvid statistikcentralen kan bilda nya registeruppföljningar och med stöd av

statistiklagen samla in data och utlämna dem vidare. I praktiken är problemet att allt definiera registeruppföljningen så att det material som begärs är mycket omfattande med tanke på forsknings- och utredningsändamål. Till exempel av förmånsregisteruppgifter som samlas in för statistiska ändamål bildas inga egentliga betalningsperioder, eftersom statistik ofta förs utifrån uppgifter i euro på årsnivå.

5.2 Utländsk lagstiftning och andra förfaranden som tillämpas utomlands

Vid beredningen av propositionen har i synnerhet läget i de övriga nordiska länderna jämförts. Motsvarande bestämmelser om forskar- och materialtjänster som föreslås i Finlands statistiklagstiftning finns i Sverige i lagen om den officiella statistiken (*Lag (2001:99) om den officiella statistiken*, 16 och 17 §), i Norge i lagen om officiell statistik och den statistiska centralbyrån (*Lov om offisiell statistikk og Statistisk sentralbyrå (statistikkloven)*, 14 §) och i Danmark i lagen om Danmarks statistikbyrå (*Lov om Danmarks Statistik BK nr 610 af 30/05/2018 (Gældende)*, 1 §, stk 3–4), som också innehåller allmän reglering av statistikväsendet. Statistiklagstiftningens struktur avviker mellan de nordiska länderna. I de andra nordiska ländernas nationella statistiklagstiftning omfattar forskartjänsterna i praktiken endast användning av uppgifter som samlats in för statistiska ändamål inom forskning, vilket gör det möjligt för statistikmyndigheter att sinsemellan byta dessa uppgifter för att tillhandahålla forskartjänster. I praktiken har detta ordnats så att statistikmyndigheterna även tillhandahåller andra statistikproducenters forskningsmaterial via sina forskartjänster.

De nordiska statistiklagarna gör det möjligt för statistikmyndigheter att på uppdrag av kunden kombinera sitt material med andra registeruppgifter, för vilka kunden via andra vägar än statistiklagstiftningen beviljats användarrättigheter. Kombinerandet sker dock alltid på kundernas begäran, och statistikmyndigheterna är inte skyldiga att administrera allmänna datalager som även innehåller annan information än material som samlats in för statistiska ändamål och som bidrar till att betjäna kunder mer flexibelt.

Statistikmyndigheterna i Finland, Danmark och Norge lämnar inte ut pseudonymiserat material till forskare eller myndigheter, utan materialet används i skyddade behandlingsmiljöer från vilka användarna inte kan överföra material. Statistikmyndigheten i Sverige kan i vissa situationer lämna ut pseudonymiserat material till offentliga organisationer, som har i uppgift att föra statistik eller bedriva forskning.

Alla nordiska statistikmyndigheter har en centraliserad enhet som tillhandahåller materialtjänster för forskare. I Finland och Danmark har dessutom en separat forskartjänst inrättats för forskning inom social- och hälsovårdsområdet med stöd av social- och hälsovårdslagstiftningen (i Finland Findata).

Åtkomsten till forskningsmaterial kräver användningstillstånd som baserar sig på en forskningsplan. Dessutom begränsar alla nordiska statistikmyndigheter åtkomsten till forskningsmaterial med stöd av bestämmelser om publicering av statistik så att likabehandlingen av användarna enligt grundprinciperna för statistikområdet eller artikel 338.2 i FEUF eller artikel 2.1 b i EU:s statistikförordning inte äventyras. I Norge är denna prövningsskyldighet inskriven i den nationella statistiklagen. I Finland baserar sig prövningsskyldigheten utöver på EU:s statistikförordning dessutom på 24 § 1 mom. 13 punkten i offentlighetslagen enligt vilken statistik som beskriver samhällsekonomin utveckling och som kan påverka kapital- och finansmarknaden ska sekretessbeläggas innan uppgifterna har offentliggjorts allmänt på det sätt som avses i lagens 8 §.

I de andra nordiska länderna har syftet varit att utreda identifierade problem med användning av registeruppgifter för forskningsändamål och att lösa dem. I Sverige tillsatte utbildningsdepartementet år 2013 en utredare för att främja användningen av registermaterial för forskningsändamål. Resultaten av utredningen ”*Unik kunskap genom registerforskning*” (SOU 2014:45) publicerades år 2014. Enligt utredningen beror ett stort problem när det gäller att förbättra tillgången till forskningsmaterial inte på dataskyddet eller lagstiftningen om användning av uppgifter utan snarare på att tillhandahållandet av forskningsmaterial inte har prioriterats tillräckligt mycket i lagstiftningen om registermyndigheterna, inklusive statistikmyndigheterna, och har därför varit en sekundär uppgift. I rapporten finns ett antal förslag till att ändra lagstiftningen som gäller registermyndigheter. Förslagen avseende statistikväsendet genomfördes år 2018. Utredningen gjordes innan dataskyddsförordningen trädde i kraft. Dataskyddsförordningen påverkar dock inte nämnvärt utredningens slutsatser och förslag till åtgärder om myndigheternas arbetsfördelning och prioriteringar.

Den danska statistikmyndighetens forskningstjänst har fyra särskilda program för utlämnande av material på enhetsnivå: (i) forskarprogram, (ii) ministerieprogram, (iii) lagmodellsprogram och (iv) datalagersprogram. Förutom statistikframställning ska statistikmyndigheten tillhandahålla statistiktjänster för analys av lagstiftningen och allokering av budgetfinansiering på begäran av ministerier, lokal- och regionalråd samt andra myndigheter och inrättningar. Dessutom ska statistikmyndigheten tillhandahålla material för statistiska analyser och vetenskaplig forskning. De uppgifter som statistikmyndigheten samlat in används endast för statistik eller vetenskaplig forskning. Det är också möjligt att lämna ut uppgifter på enhetsnivå till andra offentliga organisationer. Material som erhållits via statistikmyndighetens särskilda program får inte användas för administrativa beslut eller fortlöpande framställning av statistik utan separat avtal. Lagmodellsprogrammet motsvarar statistikcentralens mikrosimuleringsmodell i Finland. Ministerieprogrammet har inrättats för att ministerierna och ämbetsverken snabbt och effektivt ska få information via distansanvändningssystemet för att få svar på politiska frågor inom sina ansvarsområden och få tillgång till pseudonymiserat material mer flexibelt än andra parter som bedriver forskning och analysverksamhet. Ministeriernas rätt till information gäller uppgifter som antas vara relevanta för ministeriernas *ad hoc*-utredningar och forskningsprojekt under följande år. Ministerierna behöver inte lämna in separata projektbeskrivningar och ansökningar om användningstillstånd utan beviljas avtalsbaserade allmänna användarrättigheter till kompletta informationspaket om vilka parterna förhandlar årligen. Ministerierna rapporterar årligen vilket material som har använts varefter material som inte använts raderas från avtalet. Dessutom är det möjligt att kombinera ministeriers och andra myndigheters material med statistikmyndighetens material med tillstånd av dataskyddsombudsmannen och de andra involverade myndigheterna. Om ministerieprogrammet föreskrivs inte separat, utan det baserar sig på statistikmyndighetens operativa modell.

Den norska statistiklagen ger finansdepartementet två bemyndiganden att utfärda förordningar, och med stöd av det ena bemyndigandet kan även kommuner och statliga myndigheter få tillgång till statistiskt material för forskningsändamål. Det andra bemyndigandet har inte utnyttjats, utan finansdepartementet väntar på erfarenheter av tillämpningen av den reformerade statistiklagstiftningen och detaljerad information om statliga myndigheters informationsbehov. Ett pilotprojekt har tillsatts för att ge arbets- och välfärdsförvaltningen statistiskt material om socioekonomiska bakgrundsvariabler, såsom utbildning och arbetslöshet. I förordningen föreskrivs detaljerat om prissättningen av statistikmyndighetens tjänster på samma sätt som i Finland. Ett centralt krav är opartiskhet och förbud mot att ge någon oproportionerliga fördelar jämfört med andra parter. Norges statistikmyndighet har utfärdat anvisningar (*guidelines*) om detta.

När det gäller företrädet för brådskande ansökningar om användningstillstånd av statsrådet och dess ministerier före de myndigheter som lyder under statsrådet har syftet varit att följa de andra nordiska ländernas exempel.

I propositionen beaktas EU-regleringen grundligt, och dessutom har Finland förbundit sig till internationella åtaganden som gäller statistikväsendet såsom (i) FN:s principer för officiell statistik, (ii) deklARATIONEN om yrkesetik av Internationella statistiska institutet (ISI, *International Statistical Institute*) till vilken FN:s principer hänvisar, (iii) statistikcentralens publiceringsprinciper, som också innehåller en motivering till när material kan lämnas ut före publicering, (iv) statistikcentralens dataskyddsprinciper och (v) FN:s dataskyddsprinciper och riktlinjer.

Enligt preliminära uppgifter av kommissionen kommer en reform av EU:s statistikförordning att föreslås år 2022. De ömsesidiga diskussionerna mellan medlemsstaternas nationella statistikmyndigheter började i januari 2022 och kommissionens offentliga konsultation om konsekvensbedömningar i februari 2022 (*Framtidssäkring av EU:s statistiksystem*). Med tanke på statistikväsendet beaktar reformen innehållet i EU:s dataförvaltningsakt och förordningsförslaget till EU:s *Data Act* av den 23 februari (*Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on harmonised rules on fair access to and use of data (Data Act)*). Målet är att förbättra möjligheterna att använda data inom den privata sektorn i statistik och förtydliga rollen för statens statistikväsen i behandlingen och hanteringen av registermaterial.

6 Remissvar

Utkastet till regeringens proposition skickades på remiss den 3 december 2021, och remisstiden gick ut den 14 januari 2022. Utlåtanden gavs av 37 av de 70 parter till vilka begäran om utlåtande skickades. Utlåtanden gavs av justitieministeriet (JM), undervisnings- och kulturministeriet (UKM), inrikesministeriet, social och hälsovårdsministeriet (SHM), arbets- och näringsministeriet (ANM), utrikesministeriet, miljöministeriet, Fpa, Finlands Bank (FB), Statens revisionsverk (VTV), CSC – Tieteen tietotekniikan keskus Oy, Pensionsskyddscentralen (PSC), Kansallinen koulutuksen arviointikeskus (Karvi), Riksarkivet, Naturresurscentret (Luke), Migrationsverket (Migri), Lantmäteriverket, Utbildningsstyrelsen (OPH), Verket för finansiell stabilitet (RVV), Finlands miljöcentral (Syke), Olycksfallsförsäkringscentralen, Institutet för hälsa och välfärd (THL), Dataombudsmannens byrå, Statistikcentralen, Tullen, Forskningsetiska delegationen (TENK), Tutkimuslaitosten yhteenliittymä (Tulanet), Statskontoret, Skatteförvaltningen, professor Roope Uusitalo (Helsingfors universitet), professor Otto Toivanen (Aalto-universitetet och Helsinki GSE), servicechef Turkka Näppilä (Tammerfors universitet), biträdande professor Leo Lahti (Åbo universitet), Työn ja talouden tutkimus LABORE, Finlands Akademi, Teknologiska forskningscentralen VTT Ab och Statens ekonomiska forskningscentral VATT.

Utkastet till regeringens proposition understöddes på bred basis i utlåtandena. Centrala teman i responsen var behovet av att fördjupa behandlingen av dataskyddet, eventuella problem med företrädet för statsrådet och dess ministerier, forskar- och materialtjänstens resursbehov, statistikcentralens stränga tolkning av EU-regleringen och statistiklagen som begränsar förutsättningarna för forskning, behovet av att komplettera indikatorerna för konsekvensbedömning och uppnående av målen, informationsskyldigheten för privata serviceproducenter inom småbarnspedagogik, dvs. företag, samfund, stiftelser eller enskilda näringsidkare och informationsskyldigheten för IT-operatörer, behovet av nya definitioner på lagnivå och flera lagtekniska observationer av behovet av exakt avgränsade formuleringar i lagstiftningsförslagen. Dessutom fästes uppmärksamhet vid behovet av en övergripande bedömning för att undvika onödiga investeringar i informationssystem inom statskoncernen och åstadkomma enhetliga mål för forskartjänstens infrastruktur och forskningsekosystem samt ömsesidighet i informationsutbytet för att

balansera statistikcentralens växande rätt till information, dvs. att statistikcentralen också ska ha rätt och vara skyldig att samarbeta med andra statliga inrättningar, såsom vissa forskningsinstitut, och lämna ut uppgifter som de behöver för att sköta sina lagstadgade uppgifter. Avsikten har varit att beakta responsen på det stora hela, även om en del av den gäller områden som kommer att behandlas i den fortsatta beredningen. I lagförslag 1 har särskild uppmärksamhet fästs vid möjligheten till en riskbaserad strategi utifrån dataskyddsförordningen samt de hot och risker som behandlingen av uppgifter medför. I förhandlingarna om att fördjupa regleringen av dataskyddet har JM, SHM, Dataombudsmannens byrå och statistikcentralen i synnerhet tagit upp statistikcentralens roll som personuppgiftsbiträde och personuppgiftsansvarig samt bildare och förvarare av färdigmaterial för material som samlats in för statistiska ändamål och för forskar- och materialtjänsten. Utkastet till regeringens proposition har också kompletterats med flera exempel, en närmare utredning av lagförslagets förhållande till dataskyddsförordningen samt av en utredning av tillräckliga ramvillkor för lagstiftningsvillkoren för nödvändigheten att avvika från förutsättningarna för utlämnande av personuppgifter och ändamålsbegränsningen i förhållande till grundlagsutskottets riktlinjer.

7 Specialmotivering

7.1 Lagen om statistikcentralen

Det föreslås att SC-lagen kompletteras med bestämmelser om statistikcentralens forskar- och materialtjänst. Den centrala riktlinjen i propositionen är förhållandet till laglig behandling av personuppgifter enligt artikel 6 i dataskyddsförordningen. Statistikcentralen är personuppgiftsansvarig för det material som insamlas för statistiska ändamål samt för forskar- och materialtjänsten när färdigmaterial bildas av uppgifterna och förvaras i forskar- och materialtjänsten. Statistikcentralen behandlar också personuppgifter relaterade till det material som tas emot för forskar- och materialtjänsten, om statistikcentralen behandlar material som inte är färdigmaterial från forskaren eller om uppgifterna används i enskilda forskningsprojekt i forskar- och materialtjänsten och inget färdigt material bildas av dem. I forskar- och materialtjänsten baserar sig behandlingen av personuppgifter på artikel 6.1 e i förordningen ("behandlingen är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning"). Rätten att behandla uppgifter som hör till särskilda kategorier av personuppgifter baserar sig i sin tur på artikel 9.2 j enligt vilken behandlingen ska vara nödvändig på grund av arkivändamål av allmänt intresse, vetenskapliga eller historiska forskningsändamål eller statistiska ändamål.

2 a §. Paragrafen är ny. Det föreslås att statistikcentralens uppgifter kompletteras med rätten att tillhandahålla forskar- och materialtjänster i paragrafens *första mening 1 mom.* utöver det som föreskrivs i lagens 2 §. Syftet med forskar- och materialtjänsten är att (i) utveckla och förbättra distributionen av material som statistikcentralen samlat in för statistiska ändamål till forskning och utredning, (ii) utveckla och förbättra mottagandet av datamaterial av andra personuppgiftsansvariga för att kombineras med statistikcentralens material och (iii) stärka tjänster som anknuter till uppnåendet av dessa mål och som siktar på främjandet av vetenskaplig forskning och statistiska utredningar av samhällsförhållanden. I gen avgränsning av vetenskaplig forskning föreslås utan propositionen uppmuntrar till multidisciplinär och tvärvetenskaplig forskning. Enligt dataskyddsförordningen bör vetenskaplig forskning förstås i en vid bemärkelse med en positiv syn på vetenskap och forskning så att den även omfattar till exempel teknisk utveckling och demonstration, grundforskning, tillämpad forskning och privatfinansierad forskning (skäl 159). Tolkningen är positivt inställd till vetenskap och forskning och avviker något från lagen om sekundär användning, enligt vars 37 § utvecklings- och innovationsverksamhet inte betraktas som forskning, förutsatt personuppgifter som hör till särskilda kategorier av personuppgifter inte behandlas i verksamheten. I enlighet med det ursprungliga syftet omfattar forskar- och

materialtjänsten inte kommersiella ändamål, och hänvisningen till statistiska utredningar av samhällsförhållanden anknyter uttryckligen till detta (RP 154/2012 rd, s. 33). Statistikcentralen tillhandahåller också tjänster för forskare och myndigheter via andra kanaler än den nuvarande forskartjänsten, bland annat i form av specialutredningar samt en hel del avgiftsbelagda och avgiftsfria e-tjänster (till exempel den avgiftsfria e-tjänsten StatFin och den avgiftsbelagda tids-seriedatabasen Astika, som innehåller statistik över konjunkturer och ekonomi som månads-, kvartals- och årsserier).

Förutom att tillhandahålla statistikcentralens statistiska material för forskar- och myndighets-samfundet kan forskar- och materialtjänsten också ta emot och lämna ut material av andra parter, inklusive myndigheter, som de lämnat ut för forsknings- och utredningsändamål. Om detta föreskrivs närmare i paragrafens 5 mom. Med forsknings- och utredningsändamål avses i vid bemärkelse utöver vetenskaplig forskning som ges företräde även till exempel empirisk och tillämpande vetenskaplig forskning, såsom TEAS-utredningar och forskningsprojekt, som ofta är statistiska utredningar av samhällsförhållanden som avses i den sista meningen i 3 § i statistiklagen. TEAS-projekt kan anses vara tillämpande forskning som avses i dataskyddsförordningen (skäl 159). Vid statsrådet och dess ministerier är antalet informationsanvändare relativt begränsat, och det finns ingen orsak att utvidga användningen till alla projekt som ministerierna önskar sig (såsom extern forskning, som medför egna utmaningar) utan begränsas till TEAS-projekt och andra utredningar som ofta resulterat i oförutsedda eller i övrigt kritiska behov av datamaterial vid statsrådet.

Avsikten med förslaget att komplettera statistikcentralens lagstadgade tjänster med forskar- och materialtjänsten är inte att ingripa i statistikcentralens interna organisation eller till exempel förutsätta att forskar- och materialtjänster ska vara en administrativt separat verksamhetsenhet. Forskar- och materialtjänsten är snarare en funktionell funktion som kompletteras av distansanvändningstjänsten Fiona.

Enligt *andra meningen i paragrafens 1 mom.* är forskar- och materialtjänsten avsedd att främja produktionen av vetenskaplig forskning och statistiska utredningar av samhällsförhållanden i synnerhet men inte endast när det gäller behovet av datamaterial hos forskningsorganisationer, såsom universitet, högskolor och yrkeshögskolor samt forskningsinstitut och tankesmedjor utan oskäligt dröjsmål, i en informationssäker behandlingsmiljö samt genom att tillhandahålla aktuellt material på ett så opartiskt sätt som möjligt. I universitetslagen (558/2009) uppräknas de universitet som hör till UKM:s förvaltningsområde, och dessutom jämställs Försvarshögskolan med universitet i förordningen om högskolornas examenssystem (464/1998), där även yrkeshögskolorna räknas upp. Dessutom jämställs Polisyrkeshögskolan, som lyder under inrikesministeriet, med yrkeshögskolor. Definitionen av god vetenskaplig praxis och kränkning av den samt utredning av misstänkt kränkning baserar sig på TENK:s anvisning ”Hyvä tieteenlinen käytäntö ja sen loukkausepäilyjen käsittelyminen Suomessa”, nedan *HTK-anvisningen*. Alla universitet, högskolor, yrkeshögskolor och övriga forskningsorganisationer som omfattas av offentlig finansiering samt de viktigaste finansörerna av vetenskap i Finland har frivilligt förbundet sig att iaktta HTK-anvisningen.

Förutom kravet på lika bemötande beaktar bestämmelsen också direktivet om öppna data och att det finns en stor efterfrågan på snabbt tillgängligt statistiskt material i samhället. Av dessa orsaker är det viktigt att säkerställa att informationsanvändare bemöts så snabbt och likvärdigt som möjligt utan oskäligt dröjsmål samt får tillgång till aktuellt material i en informationssäker behandlingsmiljö. Med informationssäker behandlingsmiljö avses tekniska, organisatoriska och fysiska miljöer för informationsbehandling där informationssäkerheten säkerställs med hjälp av relevanta administrativa och tekniska åtgärder. På grund av dess omfattning och horisontella karaktär föreslås dock att definitionen, liksom också säkerhetsklassificeringsnivån, lämnas på

motiveringsnivån, även om den motsvarar till exempel 3 § 11 punkten i lagen om sekundär användning.

Enligt den målsatta servicenivån får alla användare av forskar- och materialtjänsten snabbt åtkomst till aktuellt färdigmaterial på samma sätt som i Situationsrummet under coronavirusepidemin. Vid universiteten, högskolorna och yrkeshögskolorna har forskare och studerande ett stort behov av datamaterial oberoende av lärdomsprovets karaktär och de akademiska studiernas kravnivå. Exempel på ekonomiska forskningsinstitut utanför universiteten, högskolorna och yrkeshögskolorna är FB, VATT, Näringslivets forskningsinstitut ETLA, Työn ja talouden tutkimus LABORE och Pellervo ekonomisk forskning PTT. I propositionen klassificeras VATT, liksom också FB och THL, som forskningsinstitut och inte myndigheter.

En tankesmedja (*think tank*) är i sin tur ett forskningsinstitut eller en annan organisation som kommer med idéer och förslag för att lösa politiska, ekonomiska eller militära frågor. I Finland finns det olika slags tankesmedjor, av vilka en del är helt självständiga medan andra har kopplingar till partier eller etablerade organisationer. Exempel på tankesmedjor i Finland är Alkio, Demos, e2, Näringslivets Delegation EVA, Kalevi Sorsa Stiftelsen, Libera, Magma, Nordic West Office, Jubileumsfonden för Finlands självständighet Sitra, Suomen Perusta, Toivo och Vasemmistofoorumi. EU:s dataskyddsbudsman har så till vida tolkat vetenskaplig forskning i en vid bemärkelse att den omfattar även ideella organisationer, till vilka tankesmedjor anses höra enligt propositionen. Även tankesmedjor ska lämna in en forskningsplan som uppfyller grunderna för vetenskaplig forskning för att få åtkomst till datamaterial. Tankesmedjor ska utöver lagstiftning och villkoren för användningstillstånd bland annat iakttä HTK-anvisningen. Med beaktande av vetenskapens frihet som tryggas i 16 § 3 mom. i grundlagen föreslås att hänvisningen till skyldigheten att följa HTK-riktlinjen lämnas på motiveringsnivån.

Tankesmedjor ägnar sig i allmänhet åt undersökningar, utredningar, seminarier och olika slags initiativ där bakgrundsmaterialet ofta utgörs av statistiska utredningar av samhällsförhållanden som avses i den sista meningen i 3 § i statistiklagen. Tankesmedjor är viktiga med tanke på en mångsidig samhällsdebatt, även om de saknar en sådan institutionell vetenskaplig ställning som universiteten, högskolorna och yrkeshögskolorna har. Det finns ingen gällande lagstiftning om tankesmedjor, och till följd av föreningsfriheten enligt 13 § 2 mom. och vetenskapens frihet enligt 16 § 3 mom. i grundlagen föreslås ingen definition av dem på lagnivå. Dessutom kan även andra aktörer som ägnar sig åt forskning och utredningar (till exempel icke-vinstdrivande medborgarorganisationer) och deras anställda beviljas användningstillstånd för tjänsten. Ett så likvärdigt och opartiskt bemötande av olika forskare som möjligt förutsätter att också så kallade frilansforskare, som inte nödvändigtvis är anställda av någon aktör som fokuserar på forskning och utredningar, kan beviljas användningstillstånd.

Enligt paragrafens *tredje mening i 1 mom.* föreskriver lagen om sekundär användning om utlämnande av social- och hälsovårdsuppgifter för forskningsrelaterade och statistiska ändamål. Det är fråga om en informativ hänvisning vars syfte är att förtydliga arbetsfördelningen mellan de två distansanvändningssystemen och förhindra överbelastning av forskar- och materialtjänsten. Arbetsfördelningen påverkas av myndigheternas avvikande tolkning av lagstiftningen, mål och ansvar, kundernas varierande mål och kraven på teknisk neutralitet för distansanvändningssystem. Enligt lagen om sekundär användning avses med begäran om information en begäran om att få aggregerade statistiska uppgifter som tagits fram utifrån personuppgifter för ett användningsändamål enligt lagen. Med ansökan om dataanvändningstillstånd ansöks användarrättigheter till personuppgifter. Findatas distansanvändningsmiljö Kapseli är till sin funktion rätt långt likadan som statistikcentralens distansanvändningssystem Fiona. Lagen om sekundär användning fastställer de uppgifter som behandlas i Findata och de som är skyldiga att lämna ut

uppgifter. Distansanvändningssystemet Fiona är en plattform för forsknings- och utredningsändamål för personuppgifter som inte behandlas vid Findata och andra uppgifter.

I den första meningen i paragrafens 2 mom. föreskrivs om forskar- och materialtjänster för myndigheter. Enligt momentet ska en ansökan om användningstillstånd som statsrådet eller dess ministerium angett som brådskande behandlas före en ansökan om användningstillstånd av en myndighet som är underställd statsrådet och avgöras utan oskäligt dröjsmål. Företrädet för de ansökningar om användningstillstånd som statsrådet och dess ministerier angett som brådskande visavi ansökningar om användningstillstånd av myndigheter som lyder under statsrådet är en mindre avvikelse från kravet på opartiskt bemötande av myndigheter men är nära kopplat till den sista meningen i 3 § i statistiklagen, enligt vilken syftet med statistiklagen ”är även att främja användningen av uppgifter som insamlats för statistiska ändamål för vetenskaplig forskning och statistiska utredningar av samhällsförhållandena”. Enligt punkt 15.4 i riktlinjerna ”Tillgång till statistiska mikrodata tillåts i forskningssyfte enligt särskilda regler eller protokoll”. Med embargo avses publicering av statistik, inte enhetsmaterial. Embargo blir aktuellt när statistiken är klar och den av någon motiverad orsak ges till en part på förhand (till exempel Eurostat) innan statistikcentralen själv publicerar den.

Med andra myndigheter avses till exempel andra statistikmyndigheter (Luke, THL och Tullen) och ESS-myndigheter (Migri och Syke) och offentligrättsliga samfund (Arbetshälsoinstitutet), som framställer och behöver statistiskt material för att sköta sina lagstadgade uppgifter och tillhandahålla sakkunnigtjänster även för vetenskapliga ändamål. Syftet med en högre tröskel för att lämna in en ansökan om användningstillstånd som enligt statsrådet eller ett av dess ministerier är brådskande, är att (i) säkerställa forskar- och materialtjänstens servicekapacitet och rimliga leveranstider för material så att det planerade tidsschemat för genomförandet av myndigheternas analys- och rapporteringstjänster eller utvärderings-, utrednings- och forskningsprojekt inte äventyras, och (ii) undvika kapacitetsproblem i tjänsten och att tjänsten inte överbelastas i onödan. Orsaken till den relativt höga tröskeln är (i) Finlands anseende som en medlemsstat som uppmanar till och kan framställa högklassig och oberoende statistik, vilket innebär att det är viktigt att tydligt separera forskar- och materialtjänsten från statistikframställningen, (ii) minimeringsprincipen som Situationsrummets forskningsplan baserar sig på och som dataskyddsförordningen förutsätter och som gäller informationsinnehållet och dess nödvändighet, mot vilket statistiskt material kan lämnas ut och som blir svårare för statsrådet och dess ministerier att återropa när coronavirusepidemin lugnar ner sig samt (iii) så få undantag som möjligt för lika bemötande av forskarsamfundets informationsanvändare, vilket säkerställs genom att statsrådets företrädare endast gäller myndigheter som lyder under statsrådet och inte forskningsinstitut samt beaktandet av myndigheternas administrativa registermaterial och information som myndigheterna själva offentliggjort långt innan statistikcentralen publicerar statistik över den. Däremot klassificeras till exempel FB, VATT och THL i propositionen som forskningsinstitut visavi vilka ansökningar om användningstillstånd av statsrådet och dess ministerier inte föreslås få företräde. Företrädet påverkar inte möjligheterna för riksdagen, riksdagens utskott eller ämbetsverken med anknytning till riksdagen (Fpa, FB och VTV) att få information från statistikcentralen. Företrädet påverkar inte heller brådskande forskningsrelaterade samprojekt som riksdagens utskott (såsom revisionsutskottet och framtidsutskottet) i allmänhet genomför tillsammans med universitet, forskningsinstitut och ministerier. Däremot stärker statsrådets och dess ministeriers företrädare indirekt även riksdagens ställning.

Med statsrådet avses statsrådets allmänna sammanträde, som är en myndighet enligt offentlighetslagen. Även andra utredningar av statsrådet eller dess ministerier än ansökan om användningstillstånd för forskare i TEAS-projektet kan göra det nödvändigt att lämna en ansökan om användningstillstånd. Då förutsätts dock att ansökan om användningstillstånd inte avser ordinarie tjänstearbete eller till exempel aktiviteter som planeras enligt årsklockan och den normala

verksamheten, utan oförutsedda, oväntade eller på annat sätt kritiska informationsbehov enligt statsrådet. Ibland får ministerierna dock överraskande och brådskande förfrågningar om information som även kan ha att göra med planerade aktiviteter inom ramen för årsklockan, såsom budgetförhandlingar. Men eftersom kötiden för tillståndsansökningar hos Statistikcentralen har varit så lång som 10–12 månader de senaste åren, har tidsramen för att förbereda och planera den ekonomiska politiken blivit ännu kortare, vilket innebär särskilda utmaningar. Förslaget syftar dock till att säkerställa Statistikcentralens opartiskhet och oberoende i enlighet med artikel 338.2 i FEUF och artikel 2 i EU:s statistikförordning. Förslaget påverkar inte opartiskheten och oberoendet i framställningen eller spridningen av statistik, eftersom det endast avser de uppgifter som Statistikcentralen tar emot och inte den statistik som sammanställs utifrån dem. Företrädet för de ansökningar om användningstillstånd som enligt statsrådet och dess ministerier är brådskande (till exempel för TEAS-projekt) visavi ansökningar om användningstillstånd av myndigheter som lyder under statsrådet leder inte heller till undantag från likvärdigt bemötande av forskar- och myndighetssamfundets informationsanvändare i fråga om prissättningen av tjänsterna, eftersom statsrådet och dess ministerier betalar samma pris för tjänsterna enligt regleringen av grunderna för avgifter som andra informationsanvändare.

Företrädet för brådskande ansökningar om användningstillstånd av statsrådet och dess ministerier före de myndigheter som lyder under statsrådet begränsar sig inte till färdigmaterial. Den information som behövs för att utforma den ekonomiska politiken och statsbudgeten är ofta brådskande och kopplad till regeringens årsklocka. För att förebygga överbelastning av forskar- och materialtjänsten och för att säkerställa statistikcentralens opartiskhet krävs dock att ansökan om användningstillstånd anknyter till oförutsedda, oväntade eller på annat sätt kritiska behov av datamaterial vid statsrådet. De uppgifter som Statistikcentralen tar emot för statistiska ändamål omfattas av statistiksekretess och de personuppgifter och andra uppgifter som den tar emot är sekretessbelagda. Uppgifter som samlas in för statistiska ändamål kan lämnas ut till forskar- och materialtjänsten om uppgifterna har pseudonymiserats och de statistiska objekten inte är direkt identifierbara. Uppgifter som erhållits för forskar- och materialtjänsten får lämnas ut för forsknings- och utredningsändamål på ett sätt där de statistiska objekten inte är direkt identifierbara.

Enligt *första meningen i 3 mom.* i paragrafen är icke-offentliggjord statistik baserad på administrativa register ett hinder eller ett skäligen dröjsmål för utlämnande av administrativt registermaterial som används för statistiken till forskar- och materialtjänsten, såvida utlämnandet av uppgifterna på annat sätt än med stöd av 13 § i statistiklagen inte bryter mot statistikhemligheten eller på ett väsentligt och ogrundat sätt äventyrar ett opartiskt bemötande av andra informationsanvändare. Utlämnande av material till forskar- och materialtjänsten föregås vanligtvis av statistikcentralens interna prövning av att de lagliga villkoren för utlämnandet är uppfyllda. Underlåtenhet att offentliggöra statistik är ett giltigt skäl för dröjsmål om utlämnandet bryter mot statistiksekretessen på annat sätt än som avses i 13 § i statistiklagen eller om utlämnandet kränker likabehandlingen av andra informationsanvändare. Förutsättningarna för att begränsa utlämnandet av uppgifter till forskar- och materialtjänsten är således snäva och statistikcentralens interna prövning ska vara så exakt avgränsad som möjligt. Företrädet för brådskande ansökningar om användningstillstånd av statsrådet eller dess ministerier före ansökningar om användningstillstånd av myndigheter som lyder under statsrådet och handläggningen av dem utan oskäligt dröjsmål enligt 2 mom. ovan är ett exempel på en sådan godtagbar grund liksom också det att en annan myndighet har tabulerat anonymiserade data från egna register för öppna databaser. Det som talar för publicering av preliminära uppgifter, till exempel direkt efter att materialets ägare publicerat uppgifter i materialet, är att det är viktigare att snabbt få tillgång till information än att rätta relativt små fel, trots att råmaterial även kan innehålla stora fel. Genom dessa avgränsningar och genom att det är fråga om administrativt registermaterial som behövs för forsknings- och utredningsändamål säkerställs också att utlämnande av registermaterial för

forsknings- och utredningsändamål inte står i strid med andra principer om god förvaltning. Propositionen gör det möjligt att lämna ut betydligt mer aktuellt forskningsmaterial på enhetsnivå för forsknings- och utredningsändamål än vad fallet är i dag. Förslaget innebär att Statistikcentralen vid utlämnande av uppgifter ska undvika att göra materialet mer inexact och bearbeta det så att uppgifternas användbarhet minskar, såvida det inte är absolut nödvändigt till exempel för att minska risken för identifiering av personer eller av andra dataskyddsskäl. Förslaget möjliggör att uppgifter som samlats in för statistiska ändamål (särskilt administrativa registeruppgifter som behövs för forsknings- och utredningsändamål) kan användas för ett sekundärt syfte, dvs. lämnas ut till forskar- och materialtjänsten för forsknings- och utredningsändamål innan de används för primära ändamål, dvs. för statistik.

Exempel. Ett mål för statistikcentralens forskar- och materialtjänst är att förbättra servicenivån genom att tillhandahålla färdigmaterial. Färdigmaterial är en separat produkt som sammanställs av statistikcentralen genom att bearbeta det utifrån material som erhållits från andra registermyndigheter (register, statistik och datamaterial). Statistikcentralen kommer överens med den offentliga förvaltningens personuppgiftsansvariga om vilket material som ska användas vid framställningen av färdigmaterial. Färdigmaterial kan endast bildas om data överhuvudtaget kan användas i forskning. Idén går ut på att sammanställa materialhelheter från de register som används aktivt inom forskning till tematiskt, begränsat, pseudonymiserat färdigmaterial som ständigt uppdateras med aktuellt datainnehåll. Vid planeringen av utbudet av färdigmaterial beaktas användarnas behov av forskningsmaterial. Färdigmaterial påskyndar och effektiviserar forskningsprocessen och förbättrar tjänstens kvalitet och produktivitet, eftersom färdigmaterialet är uppdaterat och inte tar tid att skapa. Färdigmaterial förbättrar också det allmänna dataskyddet, eftersom statistikcentralen pseudonymiserar materialet genom att ta bort direkta identifierare och ersätta dem med pseudointentifierare, vilket innebär att uppgifterna inte behöver förmedlas separat av forskare. Forskare får endast tillgång till data från de färdiga materialmoduler som han eller hon behöver för sin forskningsuppställning. Då bildas ett materialbibliotek från vilket forskare snabbt får vanligt datamaterial. Färdigmaterialets variabler och ämnesområden avgränsas till relativt små helheter. Då motsvarar enskilt färdigmaterial inte forskarens totala informationsbehov, men genom att kombinera flera färdigmaterial får forskaren en materialhelhet som motsvarar behoven. Detta innebär också att forskare i allmänhet måste köpa flera färdigmaterial. Det föreslås inte att färdigmaterial definieras på lagnivå. I 3 § 19 punkten i lagen om sekundär användning definieras färdigmaterial som en uppsättning material som Findata "har sammanställt av uppgifter från en eller flera organisationer och samkört till ett enda material eller lagrat så att det finns en enhetlig kod för identifierarna för materialet".

Exempel. Situationer som påminner om prisdiskriminering, där liknande information finns tillgänglig från Statistikcentralen i annat material i en mer exakt form och till annat pris, bör undvikas, om det inte finns särskilt starka skäl för det. Med beaktande av att bearbetning av material är en resurskrävande åtgärd är det motiverat att avstå från ytterligare bearbetning av materialet inte endast ur användbarhetssynpunkt utan även effektivitetssynpunkt, såvida inte de nämnda dataskyddsskälen föranleder det. En situation som påminner om prisdiskriminering uppstår när distansåtkomst till grovkorniga data erhålls till ett lägre pris än icke-grovkorniga data, även om produktionen av icke-grovkorniga data är mindre arbetskrävande och mer användbara i forskningen. Det gäller att från fall till fall bedöma vilken vikt som bör läggas vid att göra anonymiserad information säkrare. Materialet bearbetas till en mer inexact form av dataskyddsskäl. Statistikcentralen har framställt ett färdigmaterial där uppgifterna inte är så exakta. Avsikten är att materialet med hänsyn till principen om att minimera behandlingen av personuppgifter ska kunna lämnas ut till de flesta forskningsprojekt. Om forskningen kräver det finns informationen också på en mer detaljerad nivå i andra färdigmaterial.

Statistikcentralens forskartjänst tillhandahåller en mikrosimuleringsmodell för forskare som används för att exempelvis beräkna inkomstfördelningseffekterna av beskattningen. Likaså bör sådana uppgifter som innehåller så ursprungliga uppgifter som möjligt behandlas som råmaterial, men statistikcentralen kan tillsammans med användarna bearbeta simuleringskoderna och skapa nya simuleringsprogram. Statistikcentralens material och simuleringskoder behöver alltså inte alltid vara kompletta, utan de materialhelheter som utvecklas enligt användarnas önskemål kan vara pilotmaterial som utvecklats tillsammans med användarna. På samma sätt kan Statistikcentralen vid behov använda simuleringskoder som skapats av användare utifrån materialet. Sekretessbestämmelserna hindrar dock inte att samarbetet med användarna skräddarsys och fördjupas, förutsatt att det sekretessbelagda materialet inte lämnas ut på ett sådant sätt att de sekretessbelagda statistiska objekten är direkt identifierbara.

Enligt den informativa *andra meningen i 3 mom.* i paragrafen besluter den statistikmyndighet som avses i statistiklagen i egenskap av personuppgiftsansvarig alltid om utlämnande av material som insamlats för statistiska ändamål.

Paragrafens *4 mom.* gäller stärkandet av forskar- och materialtjänstens ställning. Samtidigt skapas bättre förutsättningar för statistikcentralens utökade informationsinsamling för statistiska ändamål som föreslås i statistiklagen och för utlämnande av material som samlats in för detta ändamål till forskar- och materialtjänsten. Den nuvarande regleringen kan ibland tolkas som att den inte tillåter att uppgifter lämnas ut för forsknings- och utredningsändamål eller att de används i andra statistiska utredningar av samhällsförhållanden innan uppgifterna har använts för statistiska ändamål. Tolkningen återspeglar inte syftet med punkterna 6.7, 7.7 och 15.4 i uppförandekoden, vilket föranleder en precisering av regleringen. Ordalydelsen i punkt 6.7 förutsätter till exempel inte krissituationer såsom under coronavirusepidemin, och dessutom gäller den statistik och inte uppgifter som samlats in för statistiska ändamål. Eftersom en förutsättning för användning av uppgifter för forsknings- och utredningsändamål å andra sidan har varit att uppgifter som statistikcentralen förfogar över första ska användas för statistiska ändamål, är datainnehållet i forskning och utredningar i princip också förenligt med den statistiska användningen. Vissa registeruppgifter kan dock exkluderas från datainnehållet om det inte finns någon statistisk användning för dem. I en situation där inkomstregisterenheten som avses i lagen om ett positivt kreditupplysningsregister får lämna ut uppgifter för förmedling till forskning och utredningar får inte heller användningen av statistik medföra att användningen av datainnehållet för forskning och utredningar begränsas. De myndigheter som har rätt att få uppgifter ur registret för att utföra sina egna uppgifter får däremot inte uppgifter för dessa ändamål via statistikcentralen.

Enligt momentets *första mening* föreskriver 13 § i statistiklagen om utlämnande av uppgifter som samlats in till statistikcentralen för statistiska ändamål. Förslaget ändrar inte nuläget men framhåller att utlämnande med stöd av 13 § i statistiklagen ska ske via forskar- och materialtjänsten. Den informativa hänvisningen till statistiklagen begränsar inte den nuvarande verksamheten och försämrar inte kundservicen, även om den rör utlämnande av material för annan användning, såsom forskning och utredningar. Exempelvis lagras studentexamensuppgifter som studentexamensnämnden (nedan SEN) inhämtat som färdigmaterial i forskartjänsten. Materialet har bearbetats på ett sådant sätt att läroanstaltens beteckning har pseudonymiserats, även om SEN har gett tillstånd att dela informationen i en identifierbar form för forskare. Eftersom statistikcentralen inte har samlat in uppgifterna med stöd av statistiklagen tillämpas inte 13 § i statistiklagen, enligt vilken direkt identifiering av statistikenheter ska förhindras, på dem. Liksom den gällande lagen möjliggör propositionen utarbetande av färdigmaterial genom att de uppgifter som statistikcentralen samlar in för statistiska ändamål kombineras med de uppgifter som SEN lämnar till forskar- och materialtjänsten. Eftersom källan till läroanstaltsuppgifterna i

materialet är SEN, behöver läroanstaltens beteckning inte pseudonymiseras, om den inte kombineras med statistikcentralens statistiska material.

Enligt momentets *andra mening* får statistikcentralen för forskar- och materialtjänsten utan hinder av sekretessbestämmelser även ta emot, sammanställa och lagra nödvändiga uppgifter som inte används för framställning av statistik (till exempel administrativt registermaterial som avses i punkt 8.6 § i uppförandekoden och skräddarsytt forskningsmaterial). Dessutom är användningssändamålet för personuppgifter i forskar- och materialtjänsten avgränsat så att uppgifterna lämnas ut för framställning av färdigmaterial, vetenskaplig forskning eller statistiska utredningar av samhällsförhållanden med stöd av 28 § i offentlighetslagen. Bestämmelsen ändrar därför inte vilken part som är personuppgiftsansvarig för utlämnandet av den information som lämnas till forskar- och materialtjänsten eller dess laglighet. Statistikcentralen får lämna ut uppgifter som mottagits för forskar- och materialtjänsten för forsknings- och utredningsändamål samt definiera de tillhörande skyddsåtgärderna och andra åtgärderna endast till den del som den är ansvarig för utlämnandet uppgifterna som personuppgiftsansvarig. Vid utlämnande av uppgifter bör även allmänna dataskyddsprinciper (såsom principen om uppgiftsminimering) beaktas, vilket kan påverka bland annat bildandet och utlämnandet av färdigmaterial.

Enligt momentets *tredje mening* ska uppgifter som tagits emot för forskningsändamål, såsom färdigmaterial, lämnas ut till forskar- och materialtjänsten genom beslut av materialets ägare eller den personuppgiftsansvarige.

Enligt *fjärde meningen* i momentet får en ansökan om användningstillstånd som avses i 1 mom. avslås av vägande skäl. Sådana skäl kan anknyta till exempelvis rikets säkerhet, misstanke om underrättelseverksamhet eller spionage eller misstanke om tillförlitligheten hos sökandens ägare eller ledning eller om att sökanden är bulvan. Därför är organisationer belägna inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet, OECD-länder eller länder vars dataskyddsreglering kommissionen erkänt som likvärdiga med dataskyddsförordningen av i princip tillförlitliga sökande. Där emot är organisationer belägna utanför de nämnda länderna i princip mindre tillförlitliga, eftersom de i allmänhet inte följer samma värderingar och samhällseliga mål som Finland.

Enligt den *första meningen i 5 mom.* i paragrafen kan statistikcentralen utlämna uppgifter som insamlats för statistiska ändamål eller för forskar- och materialtjänsten för vetenskaplig forskning och statistiska utredningar av samhällsförhållanden. Förslaget stöder sig på 13 § 1 mom. i statistiklagen enligt vilket ”får uppgifter som en statistikmyndighet erhållit för statistiska ändamål lämnas ut till utomstående endast på de grunder som anges i denna lag eller i någon annan lag som särskilt gäller statens statistikväsen”. På grund av den särskilda betydelsen av statistikcentralens statistiska material föreskrivs det särskilt i SC-lagen att statistikcentralen har rätt att lämna ut sekretessbelagda uppgifter för forsknings- och utredningsändamål. Den föreslagna bestämmelsen gäller endast statistikcentralen och inte andra statistikmyndigheter.

Statistiska utredningar behöver inte uppfylla kriterierna för akademisk forskning eller forskningsinstitut. Statistikcentralen har en väl etablerad praxis att när uppgifter som samlas in överförs till andra informationsanvändare ska detta framgå av det avtal som ingåtts med de registrerade eller deras företrädare. Statistikcentralen har fortfarande möjlighet att dela och tillhandahålla data som samlats in för statistiska ändamål för forsknings- och undersökningsändamål. Syftet är att göra uppgifterna tillgängliga för forskare så brett som möjligt med beaktande av dataskyddslagstiftningen och samtidigt säkerställa att utlämnande av uppgifter till forskar- och materialtjänsten inte äventyrar den statistiska produktionens oberoende, eftersom det inte är fråga om statistikproduktion.

Det föreslås att statistikcentralen ska ha rätt att lämna ut uppgifter som tagits emot för statistiska ändamål och uppgifter som tagits emot av forskar- och materialtjänsten och som inte behövs för statistik och eller används i statistik för forsknings- och undersökningsändamål. Förstärkningen av forskar- och materialtjänstens ställning betonas i strävan efter att komplettera och kombinera statistiskt material. Statistikcentralen har i praktiken redan tagit emot uppgifter som den inte samlar in för statistiska ändamål i sig och som inte är absolut nödvändiga för att sammanställa statistik, eftersom till exempel inte alla uppgifter som tas emot från Skatteförvaltningen och förtabellerade uppgifter används för statistiska ändamål eller i statistikproduktion. Om Skatteförvaltningen däremot tar bort de variabler från de uppgifter som ska överföras och som inte behövs för statistiska ändamål eller används i statistikproduktion, minskar värdet av uppgifterna för forskning och utredning. Dessutom är det värt att notera att ett betydande värde i forskning uppstår från kombinerbarheten av olika material och även stora datahelheter. Av dessa skäl främjar möjligheten att snabbare lämna ut kompletta uppgiftshelheter som samlats in för statistiska ändamål till forskar- och materialtjänsten vetenskaplig forskning, användning av forskningsdata och genomförande av statistiska utredningar av samhällsförhållanden för samhälleligt beslutsfattande. En liknande uppmaning görs i punkt 7.7 i uppförandekoden för statistikframställning: ”Samarbete bedrivs med forskarvärlden för att förbättra metoderna och metodernas effektivitet samt för att främja bättre verktyg när så är möjligt.”

Registerforskning är forskning som använder registeruppgifter, som vanligtvis mottagits för andra ändamål än den aktuella forskningen. Forskningen kan basera sig helt på registeruppgifter eller registeruppgifter kan användas för att komplettera annat material (till exempel intervju- eller enkätmaterial eller kliniska data och provdata). Ett särdrag hos administrativt registermaterial är att de uppgifter som samlats in i registren från början inte tagits emot för forsknings- och utredningsändamål. Därför har också registerforskning sina särdrag som skiljer den från annan kvantitativ forskning. Förslaget ger också statistikcentralen möjlighet att på grundval av nationell statistiklagstiftning aktivt behandla andra uppgifter än de som Statistikcentralen eller andra statistikmyndigheter (till exempel Tullen) inhämtar. Insamlingen av uppgifter till Statistikcentralen kräver för närvarande ett statistiskt ändamål, men det hindrar inte Statistikcentralen från att lämna ut uppgifter till forskar- och materialtjänsten för vetenskaplig forskning och statistiska utredningar av samhällsförhållanden. Material ska även lämnas ut till forskar- och materialtjänsten innan statistik har publicerats, varvid materialet ska göras tillgängligt omedelbart efter mottagandet. Uppgifter lämnas ut för forsknings- och utredningsändamål redan innan statistikcentralens egen statistik har publicerats, till exempel genast efter att materialets ägare har publicerat uppgifter i materialet. Å andra sidan kan uppgifter för närvarande inte samlas in utan ett statistiskt ändamål, och därför föreslås det att statistikcentralen även kan ta emot, sammanställa och lagra material för forskar- och materialtjänsten. Förslaget baserar sig på rapporten av Spolanders arbetsgrupp och stöder SRK:s pilotstudie, som testade användningen av administrativa registerdata som uppstått i myndighetsverksamhet för att stödja samhälleligt beslutsfattande samt motsvarar innehållet i lagen om sekundär användning och stöder sig också på den sista meningen i 3 § statistiklagen.

Enligt momentets *andra mening* ska uppgifter som samlats in för statistiska ändamål, såsom administrativt registermaterial, lämnas ut utan oskäligt dröjsmål innan till exempel den ursprungliga personuppgiftsansvarige eller materialets - ägare har publicerat statistiken. Förslaget främjar utlämnande av betydligt mer aktuellt forskningsmaterial på enhetsnivå för vetenskaplig forskning och statistiska utredningar av samhällsförhållanden än vad som är fallet i dag. Det är viktigt att information som samlats in från andra myndigheter för statistiska ändamål kan lämnas ut till forskare senast efter att det eller en del av det publicerats. Sådan publicering kan även omfatta annan publicering än statistikcentralens egna publikationer, såsom uppdateringar av materialägares egna statistikdatabaser, om inte någon annan motiverad orsak, såsom aspekter

som i hög grad påverkar marknader, förhindrar det. Uppgifter lämnas ut till forskar- och materialtjänsten redan innan statistikcentralens egen statistik har publicerats, till exempel genast efter att materialets ägare har publicerat uppgifter i materialet. Den statistikmyndighet som samlat in uppgifterna bedömer och avgör villkoren för utlämnande i sista hand. Å andra sidan är det viktigt uppgifter som andra myndigheter lämnat till forskar- och materialtjänsten lämnas ut för forsknings- och utredningsändamål så snabbt som möjligt även om statistikcentralen inte publicerar statistik över dem.

I paragrafens 6 mom. föreskrivs om tiden för bevarande av uppgifter som statistikcentralen tagit emot för forskar- och materialtjänsten. Enligt riksdagens konstitutionella utskott (GrUU 14/2002 rd) lagringstiden för uppgifter i personregister ett viktigt regleringsobjekt för skyddet av personuppgifter. Utskottet har också framhållit att regleringen av en sådan fråga på lagnivå måste vara heltäckande och detaljerad. Eftersom behandlingen av uppgifter som tas emot för forskar- och materialtjänsten kan innebära behandling av personuppgifter är det motiverat att förtydliga regleringen i detta avseende.

Enligt den *första meningen* i momentet beslutar statistikcentralen i egenskap av personuppgiftsbiträde för andra personuppgiftsansvarigas räkning om förvaring av andra personuppgiftsansvarigas uppgifter som tagits emot för forskar- och materialtjänstens enskilda uppdrag. Enligt *andra meningen* i momentet bestämmer statistikcentralen enligt den föreslagna 2 b § 4 mom. som personuppgiftsbiträde för lagringen av färdigmaterial. Enligt *tredje meningen* i momentet beslutar Riksarkivet om varaktig förvaring av uppgifterna. Statistikcentralen är dock inte personuppgiftsansvarig för dessa uppgifter. Innan statistikcentralen förstör de uppgifter som samlats in vid statistiksammanställningen är det viktigt att underrätta Riksarkivet och vid behov begära dess yttrande, så att Riksarkivet kan ta ställning till värdet av lagring och besluta att uppgifterna ska lagras varaktigt. Dessutom ska Statistikcentralen vid de förhandlingar som avses i 6 § i statistiklagen se till att resultatet av förhandlingarna inte begränsar Riksarkivets möjligheter att beordra varaktig lagring av datamaterial. Vid bedömning av behovet av lagring av uppgifterna ska representanter för vetenskapssamfundet vid behov också ges möjlighet att framföra sina synpunkter.

Enligt dataskyddsförordningen ska personuppgifter förvaras i en form som tillåter identifiering av registrerade inte längre än vad som är nödvändigt för ändamålen med behandlingen (artikel 5.1 e). Personuppgifter får dock lagras en längre tid om personuppgifter endast behandlas på grund av arkivändamål av allmänt intresse, vetenskapliga eller historiska forskningsändamål eller statistiska ändamål enligt artikel 89.1 i dataskyddsförordningen, under förutsättning att de lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder som krävs enligt denna förordning genomförs för att säkerställa den registrerades rättigheter och friheter ("lagringsminimering"). Om säkerhet i samband med behandlingen av personuppgifter föreskrivs i artikel 32 i dataskyddsförordningen.

2 b §. Paragrafen är ny och föreskriver på ett för statistikcentralen förpliktande sätt om sammanställande, kombinerande och förbearbetande av de uppgifter som avses i ansökan om användningstillstånd och beviljat användningstillstånd. Paragrafen överensstämmer i vissa avseenden med 14 § i lagen om sekundär användning. Enligt *första meningen i 1 mom.* i paragrafen är statistikcentralens serviceuppgift att plocka eller ta emot uppgifter från olika personuppgiftsansvariga i enlighet med det användningstillstånd som beviljats sökanden samt att sammanställa, kombinera och förbehandla samt pseudonymisera eller anonymisera eller framställa aggregerade statistiska uppgifter som avses i användningstillståndet.

I *andra meningen i 1 mom.* i paragrafen finns en bestämmelse om skyldighet för en annan personuppgiftsansvarig än statistikcentralen att bevilja användningstillstånd för statistikcentralen

efter att den personuppgiftsansvarige har beviljat användningstillstånd för uppgifterna i sina egna register och uppgifterna lämnas ut för användning i forskar- och materialtjänsten. Den personuppgiftsansvarige ska lämna tillståndet och tillhörande datamaterial till statistikcentralen för aggregering, förbehandling och pseudonymisering. Statistikcentralen har då rätt att få nödvändiga uppgifter från de personuppgiftsansvariga som avses i ansökan om användningstillstånd, aggregera dem på ett identifierbart sätt och under myndighetsansvar ta fram de anonymiserade eller pseudonymiserade uppgifter som det begärda resultatet kräver. Detta innebär att en enskild personuppgiftsansvarig inte själv sammanställer eller producerar anonymiserat datamaterial, utan det är alltid en serviceuppgift för statistikcentralen för att säkerställa kompetensen och dataskyddet. När personuppgifter lämnas ut på basis av en ansökan om användningstillstånd ska Statistikcentralen pseudonymisera det material som lämnas ut och förvara en beskrivning av materialets sammanställning, pseudonymiseringsmetoderna och slutresultatet, så att till exempel fel i pseudonymiseringsmetoder kan spåras.

Enligt paragrafens 2 mom. ska statistikcentralen förvara en beskrivning av det utlämnade informationsmaterialet eller bildandet av de aggregerade statistiska uppgifterna, de tillämpade pseudonymiserings- och anonymiseringsmetoderna samt de utlämnade slutresultaten. Med hänsyn till statistikcentralens effektivitet och informationssäkerhet är det mest ändamålsenligt att den har lagstadgad rätt att bearbeta och sammanföra färdigmaterial från myndigheternas material redan före beviljandet av användningstillstånd. Som tillståndsmyndighet upprätthåller statistikcentralen ett datalager över de mest använda sammansatta uppgifterna, och enligt erfarenheterna påskyndar och underlättar detta sammanställningen av färdigmaterial avsevärt. Statistikcentralens rätt att ta emot och behandla uppgifter för färdigmaterial ska basera sig på den lag som nu stiftas lagen och inte på specialtillstånd. Sammanställningen av nytt färdigmaterial bör förhandlas med de personuppgiftsansvariga vars material ingår i färdigmaterialet.

Det tillvägagångssätt som anges i momentet är viktigt för att effektivisera de serviceuppgifter som avses i lagen. I annat fall kommer det centraliserade tillvägagångssätt som avses i lagen inte att till alla delar öka materialplockningens effektivitet eller informationssäkerhet. Utan betydande investeringar i informationssystemets infrastruktur finns det enligt den nuvarande modellen risk för att det uppstår ett nytt operativt lager utöver de separata plockningarna, vilket ökar handläggningstiderna. Modellen för separata plockningar kan inte heller motiveras ur informationssäkerhetssynpunkt, eftersom de upprepade plockningarna och utlämnandet av samma uppgifter skapar ytterligare behov av behandling.

Samma tillståndshavare kan begära information vid olika tidpunkter för olika ändamål och projekt kan starta vid samma eller olika tidpunkter. En forskare eller forskargrupp kan till exempel ha flera studier på gång samtidigt, och då är det fråga om separata forskningsändamål. En sökande av användningstillstånd kan också samtidigt bedriva till exempel utvecklings- och innovationsverksamhet och därmed sammanhängande forskning, förutsatt att den inte behandlar personuppgifter som tillhör specifika kategorier av personuppgifter. Det är då fråga om ett separat forskningssyfte och ett utvecklings- och innovationsprojekt. Eftersom personuppgifter används för olika ändamål i dessa situationer får deras ömsesidiga uppgifter inte kombineras. Som tillståndsmyndighet ska Statistikcentralen i tillståndsvillkoren framhålla att uppgifter som lämnas för olika ändamål inte får kombineras.

Som tillståndsmyndighet lämnar Statistikcentralen ut de kombinerade personuppgifterna i enlighet med användningstillståndet till tillståndshavaren för behandling i en informationssäker användningsmiljö. Detta förutsätter ofta att uppgifterna efter aggregering pseudonymiseras innan de överlämnas till tillståndshavaren. Processen genererar unika identifierare som gör att personer i efterhand kan kopplas till den information som lämnas till tillståndshavaren. Endast i det undantagsfall som avses i 19 § statistiklagen beviljas tillstånd för identifieringsuppgifter

på grundval av vilka tillståndshavaren direkt kan identifiera registrerade personer. Detta är nödvändigt till exempel när uppgifterna i elektroniska personregister måste kombineras i en undersökning från fall till fall.

Enligt paragrafens 3 mom. ska kombinerandet av olika material förhindras i forskar- och materialtjänsten om pseudonymiserade uppgifter lämnas ut till samma användare på basis av flera forskningsplaner. Om möjligt kan även uppgifter om olika personer plockas för olika användningsändamål eller materialets exakthet kan reduceras på olika sätt före utlämnandet. Metoden för pseudonymisering beror dock på syftet med utlämnandet och materialet, eftersom till exempel reduktion av uppgifternas exakthet kan försämma användningen av informationen. Syftet med detta är att säkerställa att det inte är lätt för tillståndshavaren att kombinera material om samma registrerade. Byte av identifierare är en skyddsåtgärd som anges i denna lag för att skydda den registrerades rättigheter och friheter i enlighet med dataskyddsförordningen. Andra metoder är till exempel tillståndshavarens tystnadsplikt och begränsning av databehandlingen till en informationssäker miljö.

Enligt *första meningen i 4 mom.* i paragrafen kan statistikcentralen för att effektivisera sin serviceuppgift som avses i 1 mom. sammanställa färdigmaterial om uppgifter som den samlat in för statistiska ändamål samt uppgifter som den genom en annan personuppgiftsansvarigs beslut mottagit för forskar- och materialtjänsten och som den även i övrigt har rätt att få för sina serviceuppgifter enligt denna lag. Enligt den *andra meningen* i momentet beslutar statistikcentralen om utlämnande av uppgifter och beviljande av användarrättigheter till färdigt material, som bildats av uppgifter som insamlats för statistiska ändamål eller som av en annan personuppgiftsansvarig inlämnats till forskar- och materialtjänsten. Enligt *tredje meningen* i momentet rapporterar statistikcentralen årligen uppgifterna om användarna (personens och projektets namn) av färdigmaterial till den ursprungliga personuppgiftsansvarige. Som myndighet som beviljar användningstillstånd kan statistikcentralen med stöd av beslutet om användningstillstånd enligt momentets *fyjärde mening* aktivera användarrättigheter till färdigmaterial eller plocka de uppgifter som är förenliga med användningstillståndet från färdigmaterial som behövs för framställning av anonymiserade uppgifter. Statistikcentralen är personuppgiftsansvarig för det färdigmaterial som tas fram när uppgifterna sammanställs. Ett avtal med en annan personuppgiftsansvarig kan utesluta utlämnande av annat material som tillhandahålls av den personuppgiftsansvarige, till exempel för statistiska utredningar av samhällsförhållanden, även om lagen om sekundär användning kan begränsa möjligheterna att ingå avtal för vissa personuppgiftsansvariga, såsom enligt THL.

Syftet med propositionen är att göra det möjligt för statistikcentralen att sammanställa mer färdigmaterial utifrån material från andra personuppgiftsansvariga som har lämnats in direkt i statistikcentralen och att göra dessa tillgängliga för forsknings- och utredningsändamål som sådana. Färdigmaterial sammanställs huvudsakligen utifrån statistiska uppgifter som Statistikcentralen bearbetat, där beskrivningen bland annat omfattar den definierade populationen, begreppen och variablerna samt reviderade och korrigerade uppgifter. Dessutom kan nya data ha genererats baserat på flera data eller datakällor. Färdigmaterial görs klart för forsknings- och utredningsändamål ("väntar i hyllan") och kan öppnas för forskare så snart forskaren har beviljats användningstillstånd. Bestämmelsen motsvarar huvudsakligen nuläget, där sammanställning av färdigmaterial separat har avtalats mellan statistikcentralen och en annan myndighet, varefter statistikcentralen har sammanställt de färdigmaterialet på uppdrag av den andra myndigheten som personuppgiftsbiträde. Färdigmaterial är den metod som Statistikcentralen anammat för att på ett kostnadseffektivt sätt och med lindrigare användningsbegränsningar ta fram statistiskt material för forsknings- och utredningsändamål. Bestämmelsen ger dock statistikcentralen en ny uppgift, där statistikcentralen som personuppgiftsansvarig ansvarar för att sammanställa och

lämna ut färdigmaterial. Om en annan myndighet vill begränsa statistikcentralens tillgång till information vid utförandet av sina uppgifter, bör detta avtalas separat mellan dessa myndigheter.

Förutom av statistiskt material har färdigmaterial även sammanställts av råmaterial som eventuellt redan har behandlats av en annan myndighet, till exempel TAX-färdigmaterial från Inkomstregistret (<https://taika.stat.fi/>). Råmaterial är däremot huvudsakligen obearbetat material som tas emot från en informationslämnare, ofta information som administreras av en annan personuppgiftsansvarig och som plockas från till exempel en datateknisk gränssnittstjänst och som kan sakna uppgifter eller innehålla felaktiga koder och uppgifter. Råmaterial och färdigmaterial ska dock inte jämföras med icke-grovkornigt och grovkornigt material, eftersom bägge båda kan omvandlas till grovkornigt material. Motsatsen till färdigmaterial är skraddarsytt forskningsmaterial, som bildas av uppgifterna i Statistikcentralens datalager först när forskaren gör sin beställning.

7.2 Statistiklagen

Den centrala riktlinjen i propositionen är förhållandet till laglig behandling av personuppgifter enligt artikel 6 i dataskyddsförordningen. De föreslagna ändringarna av statistiklagen om behandling av personuppgifter vid statistikcentralen grundar sig på artikel 6.1 c i förordningen ("behandlingen behövs för att uppfylla den personuppgiftsansvariges lagstadgade skyldigheter"). Rätten att behandla uppgifter som hör till särskilda kategorier av personuppgifter baserar sig i sin tur på artikel 9.2 j enligt vilken behandlingen ska vara nödvändig på grund av arkivändamål av allmänt intresse, vetenskapliga eller historiska forskningsändamål eller statistiska ändamål.

1 §. *Lagens tillämpningsområde.* Det föreslås att paragrafens 2 mom. förtydligas lagtekniskt genom att inom parentes lägga till den förkortning av dataskyddsförordningen som används på annat håll i lagen.

12 §. *Sekretessbelagda och offentliga uppgifter.* Det föreslås att *den andra meningen i 1 mom.* preciseras lagtekniskt genom att utvidga undantaget för sekretessplikten för statliga eller kommunala myndigheter till att även gälla samkommuners, välfärdsområdets och välfärdssammanslutningars myndigheter. Förslaget ökar därmed handlingarnas offentlighet och är linje med den uppfattning som riksdagens grundlagsutskott har lagt fram (GrUU 17/2021 rd, inrättande av välfärdsområden och om en reform av ordnandet av social- och hälsovården och räddningsväsendet).

13 §. *Utlämnande av sekretessbelagda uppgifter.* Det föreslås att 5 mom. i paragrafen ska förtydligas, eftersom det finns andra uppgiftslämnare än de myndigheter som har haft behov av att återlämna erhållet material. Momentet förtydligas också genom att tillåta att uppgifter lämnas i det ursprungliga datainnehållet tillbaka till den myndighet eller annan uppgiftslämnare som har lämnat uppgifterna till statistikmyndigheten. Ändringen förbättrar förutsättningarna för uppgiftslämnare att få tillgång till resultaten av analysen av de uppgifter som lämnats till statistikcentralen. Å andra sidan kan ändringen kräva en översyn av statistikcentralens rutiner för utlämnande för att säkerställa att det inte är möjligt att indirekt identifiera statistiska objekt utifrån resultaten och att andra uppgiftslämnare inte belastar statistikcentralen med förfrågningar om återsändning.

14 §. *Statistikcentralens rätt att samla in uppgifter med stöd av uppgiftsskyldighet.* Det föreslås att paragrafens 2 mom. ska förtydligas lagtekniskt genom att ändra skyldigheten att lämna uppgifter för kommuner och samkommuner till skyldigheten att lämna uppgifter för kommunernas och samkommunernas myndigheter samt genom att utsträcka skyldigheten att lämna uppgifter

till myndigheterna i välfärdsområdena och välfärdssammanslutningarna. Förslaget är i linje med den uppfattning som riksdagens utskot har lagt fram (GrUU 17/2021 rd).

15 §. Statistikcentralens rätt att samla in personuppgifter med stöd av uppgiftsskyldighet. I 15 § i statistiklagen föreskrivs att statliga myndigheter är trots sekretessbestämmelserna skyldiga att lämna statistikcentralen de personuppgifter som är nödvändiga för statistikframställningen. Det föreslås att paragrafens *1, 4 och 6 mom.* ska preciseras så att de motsvarar riktlinje 2 i uppförandekoden som anknyter till artikel 17 a i EU:s statistikförordning så att statistikcentralens rätt till uppgifter även omfattar nödvändiga personuppgifter inom småbarnspedagogik. Uppgifter om småbarnspedagogik behövs bland annat för att sammanställa utbildningsstatistik. I 13 kap. i lagen om småbarnspedagogik (540/2018) föreskrivs om en informationsresurs inom småbarnspedagogiken, nedan *Varda*. Enligt 73 § i lagen om småbarnspedagogik fattar OPH beslut om utlämnande av uppgifter från Varda. Det har dock från statistiklagens synpunkt varit oklart om förskoleundervisning kan anses ingå i begreppet utbildning. För det fall att utlämnande av personuppgifter inom småbarnspedagogiken enbart grundar sig på 15 § i statistiklagen, har det i diskussioner mellan OPH och statistikcentralen även ansetts nödvändigt att lägga till en hänvisning till småbarnspedagogik i statistiklagen.

Den 11 december 2020 lämnade statistikcentralen en begäran om information till OPH om lämnande av Varda-material till Statistikcentralen. Enligt OPH:s beslut om utlämnande av uppgifter den 19 februari 2021 får de begärda uppgifterna lämnas ut till statistikcentralen. Enligt beslutet har statistikcentralen på grundval av sin lagstadgade uppgift rätt att få de personuppgifter som rör småbarnspedagogiken (barn, vårdnadshavare, anställda) samt uppgifter om småbarnspedagogikens aktörer och verksamhetsställen (och även de personuppgifter som finns i dem). Av dessa orsaker gäller statistikcentralens rätt till information förutom OPH även andra aktörer inom småbarnspedagogiken, såsom kommunernas, samkommunernas, välfärdsområdenas och välfärdssammanslutningarnas myndigheter. Statistikcentralens direkta rätt att samla in personrelaterade uppgifter gäller även uppgifter som inte ingår i det datainnehållet som lagras i Varda utan som är tillgängliga direkt från småbarnspedagogikens aktörer. Således kan Statistikcentralen till exempel begära att OPH lämnar alla uppgifter i antagningsregistret (inklusive uppgifter om betyg som inte används i statistiken) för att sammanställa färdigmaterial av betygen. OPH förblir dock personuppgiftsansvarig för detta material och beviljar användningstillstånd för det. Däremot kan OPH och statistikcentralen avtala om att OPH sammanställer materialet och att statistikcentralen agerar för OPH:s räkning som personuppgiftsbiträde för det färdigmaterial OPH lämnar till statistikcentralens distansanvändningssystem.

Nämmandet av statliga myndigheter i paragrafens *1 mom.* lämnas oförändrad, även om begreppet inte är definierad. En eventuell definition hör dock till den allmänna förvaltningsrätten och därmed JM:s beredningsansvar. Även om de allmänna förvaltningslagarna också innehåller olika definitioner av statlig myndighet för respektive lagstiftningsändamål, föreslås ingen definition av en statlig myndighet på lagnivå i propositionen för att undvika ytterligare splittring. I praktiken har begreppet i statistiklagen tolkats som statliga förvaltningsmyndigheter och inte rättskipningsmyndigheter.

Uttrycket känsliga personuppgifter i paragrafens *6 mom.* lämnas också oförändrad. Riksdagens grundlagsutskott har tagit ställning till begreppet känsliga personuppgifter (GrUU 15/2018 rd). Till följd av att tillämpningen av EU:s dataskyddsförordning inletts och man i dess artikel 9 använder begreppet särskilda kategorier av personuppgifter, ska den nationella lagstiftningen för tydlighetens skull undvika att använda begreppet känsliga uppgifter. . Likväl menar grundlagsutskottet att det fortfarande är motiverat att i konstitutionellt hänseende beskriva vissa grupper av personuppgifter uttryckligen som känsliga, och dessutom finns det skäl att särskilt betona att säkerskilda grupper av personuppgifter är känsliga (skäl 51).

Dessutom kompletteras paragrafens *1 mom.* med hänvisningar till uppgifter om betalningar och skulder. Förslagen anknyter till säkerställandet av tillgången till personrelaterade betalningsuppgifter inom småbarnspedagogiken och lagen om ett positivt kreditupplysningsregister. Personers kontaktuppgifter används för direkt insamling av personuppgifter, där personers närhet har försämrats år för år på grund av bland annat ofullständiga kontaktuppgifter. Behovet av att använda uppgifterna stöds av att Finland som medlemsstat är skyldig att förse kommissionen med den information som fastställs i dataskyddsförordningen. Statistikcentralen använder offentliga kontaktinformationstjänster och bland annat e-postuppgifter från befolkningsdatasystemet för att kontakta och få svar informationsanvändare. Hemliga telefonnummer har blivit vanligare i samband med nya abonnemang eller byte av abonnemang och den utbredda användningen av *prepaid*-abonnemang har gjort att dessa nummer inte längre är fullt tillgängliga från nummertjänster. För e-postadresser finns inte heller andra källor. Till följd av att informationslämnare förblir onåbara minskar svarsfrekvensen vid datainsamling, vilket leder till att materialet blir skevt, kostnaderna för datainsamling ökar och kvaliteten på statistiken minskar. Även om andelen onlineinsamling har ökat, har telefonintervjuer och hänvisning av informationslämnare till webben haft en avsevärd inverkan på antalet erhållna svar. Informationsinsamlingen är en central fas i statistikföringen, och vid direkt informationsinsamling (intervjuer, onlineinsamling) är kontaktinformationen och dess kvalitet och täckning avgörande för en kostnadseffektiv verksamhet. Informationsinsamling är en central del i genomförandet av det statistiska ändamålet. Statistiskt ändamål definieras i vid bemärkelse i dataskyddsförordningen (skäl 162): "Med statistiska ändamål avses varje åtgärd som vidtas för den insamling och behandling av personuppgifter som är nödvändig för statistiska undersökningar eller för framställning av statistiska resultat." Av dessa skäl finns det ett behov av att förbättra förutsättningarna för att nå personer. Utöver de uppgifter som idag finns tillgängliga via Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata kan till exempel uppgifter från Skatteförvaltningen behövas. Å andra sidan är kontaktuppgifter enligt 4 § i lagen om offentlighet och sekretess i fråga om beskattningsuppgifter sekretessbelagda. Av denna anledning har Skatteförvaltningen inte lämnat ut de kontaktuppgifter som den föfogar över till Statistikcentralen. Paragrafens *4 mom.* kompletteras med ett omnämnande av kontaktuppgifter (telefonnummer, e-postadress) och överföring av kontaktuppgifter som Fpa har till Statistik. Om dataskyddet föreskrivs i lagen om vissa personregister vid Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata (2019/1156).

18 §. Offentlighet i fråga om uppgifter om företag och sammanslutningar. Det föreslås att paragrafens *5 mom.* ska preciseras lagtekniskt, eftersom personuppgiftslagen som nämns i momentet har upphävts genom dataskyddslagen. Till följd av detta ändras laghänvisningen i *andra meningen* så att den hänvisar till dataskyddsförordningen och laghänvisningen i *tredje meningen* till bestämmelserna om behandling av personuppgifter som förutom i dataskyddsförordningen finns i flera nationella författningar, såsom offentlighetslagen, dataskyddslagen och informationshanteringslagen. Rätten att förbjuda behandling av personuppgifter enligt författningen motsvarar rätten att invända enligt dataskyddsförordningen.

8 Bestämmelser på lägre nivå än lag

Propositionen anknyter inte omedelbart till bestämmelser på lägre nivå än lag. Med anledning av propositionen gäller det dock att bedöma behovet av att utveckla innehållet i FM:s förordning om statistikcentralens avgiftsbelagda prestationer 2020 och 2021 (1271/2019, nedan *FM:s SC-förordning*), som i allmänhet uppdateras vartannat och vars nuvarande version (1137/2021) gäller till slutet av år 2022. Dessutom finns det behov av att utreda en uppdatering av regleringen av det statistiska rådet i den gamla förordningen om statistikcentralen (1110/1991 och 105/1992, av vilka den senare verkar ha upphävts men inte den förra) och bedöma om regleringen bör ske på lagnivå av konstitutionella skäl.

9 Ikraftträdande

Lagarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2023.

10 Genomförande och uppföljning

FM följer upp konsekvenserna av de föreslagna lagändringarna. Utöver behovet av att uppdatera den nationella statistiklagstiftningen finns det även behov av att diskutera utvidgningen av Statistikcentralens rätt till information till exempel för att utveckla förmögenhetsstatistiken och den regionala statistiken samt förtydliga rapporteringsskyldigheten, särskilt för att stärka forskar- och materialtjänsten. Dessa frågor, behovet av att införa tydliga indikatorer för att bedöma uppnåendet av operativa mål och nedan nämnda synpunkter av förvaltningsutskottet, kommer att behandlas ytterligare i synnerhet med tanke på konsekvenserna av EU-regleringen som reformeras i bedömningspromemorian om icke-brådskande reformbehov av den nationella statistiklagstiftningen som offentliggörs senare men senast efter att riksdagen behandlat propositionen och då utskottens eventuella önskemål på den fortsatta beredningen blivit klara. Bedömningen av andra behov av att reformera den nationella statistiklagstiftningen, såsom den kommande och gällande EU-regleringen och den reformerade dataskyddsregleringen och dess tillämpningspraxis, kommer att fortsätta under innevarande regeringsperiod, och då kommer också de här föreslagna lagändringarnas ändamålsenlighet och konsekvenser att följas upp.

I samband med behandlingen av regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av statistiklagen RP 77/2019 rd konstaterade förvaltningsutskottet att ”det ytterligare behövs en närmare bedömning av vilka konsekvenser EU:s allmänna dataskyddslagstiftning har för vår statistiklag och att man vid behov måste vidta lagberedningsåtgärder för att revidera statistiklagen” (FvUB 14/2019 rd, s. 3–4). Utskottets utlåtande har beaktats i propositionen.

Riksdagens förvaltningsutskott har dessutom gett flera utlåtanden om dataskyddsförordningen (FvUU 11/2012 rd, FvUU 6/2013 rd, FvUU 30/2014 rd, FvUU 22/2014 rd, FvUU 36/2014 rd, FvUU 2/2015 rd, FvUU 10/2015 rd och FvUU 25/2015 rd). Även grundlagsutskottet har gett ett utlåtande om dataskyddsförordningen (GrUU 12/2012 rd) med vilken propositionen har jämförts.

Vid den fortsatta beredningen är avsikten att bedöma den nationella statistiklagstiftningens regleringsstruktur, såsom (i) behovet av att reformera SC-lagen för att bättre ta hänsyn till modern reglering av centrala myndigheter och målen för statistikcentralens strategiska utveckling, särskilt som en del av utvecklingen och förtydligandet av informationsvärdekedjan, (ii) behovet av att se över den kompletterande statusen för SR SC-förordningen och FM SC-förordningen och behovet av att uppdatera dem, särskilt när det gäller utvecklingen av forskar- och materialtjänsten, (iii) det eventuella behovet av att närmare reglera statistikcentralens uppgifter och innehållet i nämnda föreskrifter och statistikcentralens arbetsordning på lagnivå, (iv) följa upp och bedöma anhängiga JM-projekt relaterade till allmän förvaltningsrätt offentlighetslagen, automatiserat beslutsfattande, beredskapslagen (1552/2011)) och hur de påverkar den nationella statistiklagstiftningen, i det första skedet SC-lagen samt EU:s dataförvaltningsakt, förslaget till förordning av den 21 april 2021 om en harmoniserad reglering av artificiell intelligens (U 28/2021 rd) och förslaget till förordning av den 23 februari 2022 om EU:s *Data Act* (U 29/2022 rd). Dessutom finns det fortfarande behov av att bedöma (v) förhållandet mellan statistisk information och den straffrättsliga regleringen av insiderhandel och marknadsmissbruk och (vi) behovet av att uppdatera statistikväsendets mandat för insamling av statistiska uppgifter i enlighet med riktlinje 2 i uppförandekoden, i synnerhet för att stödja statsrådets och dess ministeriers politiska mål och databehov. Det kan också bli aktuellt att bedöma behovet av (vii) andra befintliga uppgifter till stöd för statistikcentralens myndighetsutövning och som en del av dess roll

som allmän myndighet för statens statistikväsen (till exempel mikrosimulering, energi- och miljöstatistik, växthusgasinventering, statistik över offentliga samfunds underskott och skuldrapportering (*excessive deficit procedure*, EDP) till Eurostat, befolkningsprognoser och agerande som arkivarie för dödsorsakshandlingar). Även dessa frågor tas upp i bedömningspromemorian om icke-brådskande behov av reformering av nationell statistiklagstiftning, till vilken fogats ett utkast till ny SC-lag som motsvarar moderna bestämmelser om centralämbetsverk.

Statistikcentralens arbetsordning ger generaldirektören omfattande behörighet som är typiskt för centralämbetsverk, vilken bland annat har möjliggjort beslutet om separata tjänster för Situationsrummet, som fått aktuellt statistiskt material på andra villkor än andra informationsanvändare. Utvecklingen av Statistikcentralens uppgifter i riktning mot en service- och informationsorganisation samt efterlevnaden av principen om öppna data och förvaring av information i en informationssäker behandlingsmiljö så likvärdigt som möjligt för informationsanvändarna och utan oskäligt dröjsmål talar för att i synnerhet SC-lagen bör uppdateras.

Enligt en kolumn från den 13 september 2021 har SHM påbörjat en utredning av konsekvenserna av lagen om sekundär användning (<https://stm.fi/-/toisiolakia-kehityksen-yhteistyossa->). Syftet är att utreda hur väl de uppsatta målen för lagen om sekundär användning har uppnåtts och identifiera de olika konsekvenserna av lagen. Enligt de uppgifter som erhållits kommer SHM:s utredning inte att leda till lagstiftningsåtgärder under innevarande valperiod. Dessutom publicerade UKM den 17 november 2021 en utredning av konsekvenserna av social- och hälsovårdslagstiftningens bestämmelser om forskning för forskningens frihet och för forsknings-, utvecklings- och innovationsverksamheten enligt regeringens FoUI-färdplan (Finland skapar lösningar för ett hållbart samhälle i utveckling, 23.4.2020) (UKM:s publikationer 2021:42), i vilken behandlas relativa och objektiva tolkningslinjer för personuppgifter samt europeisk rättspraxis som stöder en relativ tolkningslinje. Samma information kan därför vara personlig information för en men anonym för en annan. Sambandet mellan de 19 föreslagna rekommendationerna i utredningen och statistikcentralens verksamhet kommer att diskuteras närmare vid den fortsatta beredningen av propositionen. Syftet med propositionen är följa riktlinjerna i regeringens FoUI-färdplan, och den stöder sig på skäl 159 i dataskyddsförordningen i strävan efter att främja utvecklings- och innovationsverksamhet inom vetenskap och forskning.

På grund av att propositionen är brådskande och de valda avgränsningarna har endast 14 § i lagen om sekundär användning använts som modell för föreslagna nya 2 b § i SC-lagen, men detta beror på flera orsaker: (i) lagen om sekundär användning är mycket mer detaljerad än statistiklagstiftningen, (ii) det forskningsmaterial som avses i lagen om sekundär användning (datainnehåll, datatyper) skiljer sig mycket från det material som tillhandahålls av statistikcentralen, eftersom det till skillnad från lagen om sekundär användning inte väsentligt baserar sig på starkt skyddade privata personuppgifter och därför inte utesluter utvecklings- och innovationsverksamhet i främjandet av vetenskap och forskning, (iii) riksdagens grundlagsutskott och social- och hälsovårdsutskottet har krävt en omedelbar ändring av sekundärlagen, (iv) den roll som lagen om sekundär användning tilldelar Findata i den nationella forskningsinfrastrukturen skiljer sig från den roll som statistikcentralen behöver som en allmän myndighet statens statistikväsen, och (v) SHM har meddelat att lagen om sekundär användning kommer att utvärderas. Enligt de uppgifter som erhållits har SHM genomfört en opublicerad preliminär utredning av konsekvenserna och genomförandet av lagen om sekundär användning, och dessutom har en arbetsgrupp tillsatts för att bedöma rättsliga frågor och utreda internationellt utlämnande av uppgifter.

UKM:s utredning betonar behovet av att snabbt lösa problemet med personuppgiftskaraktären hos pseudonymiserade uppgifter i en situation där mottagaren av uppgifterna inte har faktiska eller lagliga medel att identifiera de registrerade tilläggsuppgifterna genom att använda eller på

annat sätt identifiera de registrerade uppgifterna. OKM bereder också en regeringsproposition med förslag till lag om ett aktiebolag kallat CSC – Centret för finländsk expertis inom IT Ab och dess uppgifter. Bolaget förvaltar, underhåller och utvecklar offentlig forskningsinfrastruktur och förser sina ägare med experttjänster inom forskning, utbildning, kultur och offentlig förvaltning. Enligt utkastet till propositionen får bolaget även sälja sin överkapacitet av offentlig forskningsinfrastruktur till andra än sina ägare till marknadspris.

Av dessa skäl är förslaget begränsat till en konsolidering av forskar- och materialtjänsten på lagnivå och vissa av statistikcentralens nya åtkomsträttigheter till information. Däremot har förslaget jämförts med lagen om sekundär användning och därmed beaktat grundlagsutskottets förslag att ”social- och hälsovårdsutskottet bör noggrant granska behoven att revidera lagen om sekundär användning särskilt med tanke på den vetenskapliga forskningen” (GrUU 25/2021 rd).

För den fortsatta beredningen utarbetas en bedömningspromemoria om övriga behov av att utveckla den nationella statistiklagstiftningen som har uppkommit under beredningen av propositionen och som inte har ansetts vara så brådskande att de borde ha behandlats i denna proposition. Syftet med bedömningen av den nationella statistiklagstiftningen är därför i första hand att bedöma regleringen av FM:s förvaltningsområde (statistikcentralen, Tullen) men också att ta hänsyn till regleringen av statistikverksamheten inom kommunikationsministeriets, jord- och skogsbruksministeriets och SHM:s förvaltningsområde. Preliminärt har FM fått kännedom om så många sådana utvecklingsaspekter att den intensiva bilaterala beredningen av propositionen mellan FM och Statistikcentralen senare kan komma att utvidgas till att andra intressenter.

11 Förhållande till andra propositioner

11.1 Propositionens beroende av andra propositioner

Propositionen anknyter till regeringens proposition till riksdagen RP 22/2022 rd med förslag till lag om ett positivt kreditupplysningsregister och till lagar som har samband med den. I det positiva kreditupplysningsregistret lagras uppgifter om fysiska personers lån och inkomster. Skatteförvaltningens Inkomstregisterenhet är personuppgiftsansvarig. Registret gör det enklare och mer tillförlitligt för en långivare att bedöma en lånesökandes förmåga att betala tillbaka ett lån. Registrets ändamål är användning av uppgifterna vid kreditgivning samt vid uppföljning och övervakning av den finansiella stabiliteten och kreditmarknaden. I lagen om ett positivt kreditupplysningsregister föreskrivs om personuppgiftsansvariga, vilka uppgifter som ska lagras i registret, skyldighet att anmäla uppgifter till registret, utlämnande av uppgifter ur registret och tillsyn över skyldigheterna enligt lagen. I fråga om skyldigheten att anmäla uppgifter är Finansinspektionen och Regionförvaltningsverket i Södra Finland tillsynsmyndigheter. Användningen av registret övervakas av de myndigheter som redan i dag har till uppgift att utöva tillsyn över borgenärer som omfattas av lagen. Lagen om ett positivt kreditupplysningsregister avses träda i kraft den 1 augusti 2022. Lagen blir dock successivt tillämplig fram till den 1 april 2024 då registret införs.

En reform av arkivlagstiftningen bereds vid UKM. Projektet syftar bland annat till att ändra centrala begrepp för arkivering genom att harmonisera dem med informationshanteringslagen. Ett remissförfarande påbörjades för projektet i april 2022. I propositionen har hänsyn inte kunnat tas till denna beredning utifrån preliminära utredningar av arkivlagen på grund av tidsschemat, och därför föreslås inga ändringar i exempelvis lagringstidskraven: <https://okm.fi/documents/1410845/33413091/Arkistolain+esiselvitysraportti.pdf/5c7763b9-9081-fabf-98b8-3e69dfeedd2?t=1598526812096>.

Konsekvenserna av lagen om ett positivt kreditupplysningsregister och reformen av arkivlagstiftningen för den nationella statistiklagstiftningen kommer att behandlas vid den fortsatta beredningen av propositionen. De ekonomiska konsekvenserna av projektet hänför sig bland annat till de olika myndigheternas behov av investeringar i automatisk databehandling. Avsikten är att de mest akuta behoven av förändringar i statistiklagstiftningen, särskilt på grund av det positiva kreditupplysningsregistret, kommer vid behov och om möjligt att tas upp i samband med riksdagsbehandlingen. Behovet av ändringar av statistiklagstiftningen som gäller arkivering och förvaring bedöms däremot kräva gemensam beredning inte endast med statistikcentralen utan även med andra statistikmyndigheter.

Tillämpningen av EU:s dataförvaltningsakt börjar 15 månader efter det att den har trätt i kraft. Den föreslagna regleringen enligt propositionen avses träda i kraft den 1 januari 2023, och dataförvaltningsakten blir tillämplig redan några månader senare. I propositionen finns inga förslag relaterade till EU:s dataförvaltningsakt, eftersom det nationella genomförandet av EU:s dataförvaltningsakt bereds i en separat proposition vid FM och eftersom de] ändringar av EU:s statistikförordning som kommissionen sannolikt kommer att föreslå i år också relaterade till EU:s dataförvaltningsakt.

En reform av offentlighetslagen pågår i JM:s arbetsgrupp vars syfte är att uppdatera bestämmelserna om offentlighet. Eftersom projektet pågår till juni 2023, begränsar sig propositionen till behoven av att revidera offentlighetslagen och de centrala hindren ur statistikmyndigheternas perspektiv. Konsekvenserna av planerna för en ändring av offentlighetslagen för den nationella statistiklagstiftningen kommer att behandlas vid den fortsatta beredningen av propositionen.

11.2 Förhållande till budgetpropositionen

Propositionen stärker forskar- och materialtjänstens rättsliga ställning och förbättrar förutom forskarsamfundets rätt till information även förutsättningarna för statsrådets och dess ministeriers att upprätta budgetförslag, eftersom material som behövs för beredningen fås snabbare, effektivare och i en mindre grovkornig form från statistikcentralen, vilket indirekt även förbättrar riksdagens tillgång till information. Vid bedömningen av förslaget ekonomiska konsekvenser bör forskar- och materialtjänstens avgifter, organisation och resurser beaktas och – om regleringen av grunderna för avgifter tillåter det – en eventuell gradering av prissättningen genom att tillämpa olika grunder för avgifter på olika kundgrupper, utveckling av statistikcentralens servicenivå, rutiner och resurser samt företräde för brådskande ansökningar om användningstillstånd av statsrådet och dess ministerier före ansökningar om användningstillstånd av myndigheter som lyder under statsrådet. De ekonomiska konsekvenserna beror således snarare på incitament relaterade till förändringar som syftar till kostnadssamband i statistikcentralens verksamhet än direkt på propositionen. Propositionens centrala konsekvenser utgörs av (i) incitament för statistikcentralen att investera i lösningar och lösningar som främjar forskar- och myndighetssamfundets informationsintressen, (ii) en utvidgning av statistikcentralens åtkomsträtt till uppgifter som erhållits från andra myndigheter (till exempel uppgifter som inte behövs för statistiska ändamål, rätt till administrativa registeruppgifter för forskar- och materialtjänsten samt i övrigt bättre insamling och utlämnande av uppgifter för forsknings och utredningsändamål) samt (iii) företräde för brådskande ansökningar om användningstillstånd av statsrådet och dess ministerier framför ansökningar av myndigheter som lyder under statsrådet. Propositionen förbättrar således servicenivån för statsrådet och dess ministerier i fråga om brådskande förfrågningar om information (till exempel TEAS-projektet) och är samtidigt väsentligt relaterat till att tillgodose riksdagens informationsbehov.

Statistikcentralen har meddelat att man ursprungligen avsatt två årsverken som resurser till Situationsrummet för etableringsfasen av tjänsten. Om forskar- och materialtjänsten blir en

lagstadgad uppgift för statistikcentralen kan genomförandet (teknisk produktionsmiljö, licenser) och det extra arbete som företrädet för de ansökningar om användningstillstånd som statsrådet och dess ministerier angett som brådskande visavi ansökningar om användningstillstånd av myndigheter som lyder under statsrådet orsakar leda till olika slags konsekvenser till exempel med tanke på resursbehoven samt öka kostnadstrycket och behovet av mer resurser för mottagande, framställning och tillhandahållande av statistiskt material för forskar- och myndighets-samfundet. Det är frågor som rör såväl propositionen som statistikcentralens resurser som behandlas i resultatstyrningsförhandlingarna mellan FM och statistikcentralen. Vid budgetberedningen kan statistikcentralen tilldelas tilläggsanslag (budgetfinansiering) eller alternativt kan kostnadstrycket helt eller delvis lösas genom att höja forskar- och materialtjänstens avgifter (samfinansiering). Det gäller också att bedöma om forskar- och materialtjänsten bör övergå till kostnadstäckande prissättning eller prissubvention som avses i 7 § 1 mom. i lagen om grunderna för avgifter till staten (150/1992). Största delen av forskartjänstens inkomster (cirka 70 %) används till kostnader för att administrera distansanvändningssystemet.

En utredning, som kartlade konsekvenserna av lagen om sekundär användning för forskning och dataanalystillämpningar, visade att strukturen hos forskningsfinansieringen inte till alla delar har följt förändringen i kostnadsstrukturen för datainsamling. Kostnaderna för den informationssäkra infrastrukturen och informationshanteringen som dataskyddsförordningen och lagen om sekundär användning förutsätter beaktas inte i forskningsfinansieringen, vilket har visat sig vara ett problem särskilt för små akademiska aktörer. Samma problem gäller för användare av statistikcentralens forskar- och materialtjänst.

De nuvarande totala årliga kostnaderna för forskartjänsten uppskattas till cirka 5,5 miljoner euro och kostnadsekivalensen till 25–30 procent. Prissubventionen för de totala kostnaderna även efter höjningen av kundavgifterna beräknas till 3,8–4,4 miljoner euro enligt nivån år 2022. Kostnaderna kan inte helt föras över till kundprissättningen, eftersom forskningsfinansieringen ofta inte tar hänsyn till kostnaderna för en informationssäker användningsmiljö och datainsamling.

Enligt FM medför förslaget inte sig utgiftshöjande konsekvenser, eftersom förslagen i huvudsak är (i) möjliggörande (förbättring av forskar- och materialtjänstens servicenivå och möjligheten att göra viss data tillgänglig för forskar- och myndighetssamfundet tidigare än för närvarande), även om forskar- och materialtjänsten orsakar kostnader av framställningen av färdigmaterial för forskare, (ii) tekniska (registerföring) eller (iii) sådana som stärker nuvarande praxis (distansanvändning). Under den nuvarande ganska snäva utgiftsramen kan således två distinkta alternativ ses: (i) de resurser som allokerats till Situationsrummet kommer att tilldelas till skötseln av det föreslagna företrädet för brådskande ansökningar om användningstillstånd av statsrådet och dess ministerier framför ansökningar av myndigheter som lyder under statsrådet, varvid föremålet för den befintliga separata tjänsten ändras från Situationsrummet till statsrådet och dess ministerier, vilket leder till att Situationsrummets servicenivå blir densamma som för andra informationsanvändare inom forskar- och myndighetssamfundet eller (ii) forskar- och materialtjänstens karaktär och volym förändras, varvid ställningen för alla informationsanvändare inom forskar- och myndighetssamfundet stiger till samma servicenivå som Situationsrummet åtnjuter i dag, vilket kräver en ökning av de resurser som tilldelas statistikcentralens forskar- och materialtjänst. I det senare alternativet (i) framhävs företrädet för brådskande ansökningar om användningstillstånd av statsrådet och dess ministerier framför ansökningar om tillstånd av myndigheter som lyder under statsrådet inte eventuellt lika mycket, och de övriga myndigheterna, såsom KKV och VATT, behöver inte utveckla egna informationssystem för utnyttjandet av informationen och (ii) fortsätter statistikcentralen att administrera Situationsrummets datalager (som en del av resurserna), och alternativet väcker antagligen inte heller frågor om kravet för statistikmyndigheternas oberoende enligt EU:s statistikförordning.

Forskar- och materialtjänsten vid Statistikcentralen är avgiftsbelagd verksamhet som prissätts på företagsekonomiska grunder enligt timpriset så att inkomsten av verksamheten åtminstone täcker de utgifter som verksamheten orsakar. Statistikcentralens avgiftsbelagda verksamhet regleras av FM:s SC-förordning, som i allmänhet uppdateras vartannat år, lagen om grunderna för avgifter till staten och förordningen om grunderna för avgifter till staten (211/1992). Enligt 2 § i FM:s SC-förordning är tjänster som utförs på uppdrag, undersökningar och utredningar samt statistiktjänster och andra sakkunnigtjänster, bearbetning av forskningsmaterial och annat material samt andra relaterade kostnader och tjänster prestationer som statistikcentralen prissätter på företagsekonomiska grunder. Forskar- och materialtjänsten ska prissättas på företagsekonomiska eller kostnadsbaserade grunder (7 §), eftersom tjänsten inte är en offentligrettslig tjänst utan en monopolprestation. Vid kostnadsbaserad prissättning täcker intäkterna från kunderna kostnaderna för att tillhandahålla tjänsten. Prissättning på företagsekonomiska grunder innebär att intäkter från kunderna täcker kostnaderna och har rimliga marginaler som resulterar i vinst. Eftersom statistikcentralens anslagsmoment är nettobudgeterat disponeras intäkterna av den avgiftsbelagda verksamheten av statistikcentralen. Forskar- och materialtjänsten ska vara avgiftsbelagd om det inte finns grunder för att prestationen ska vara avgiftsfri (4 §). Kostnaderna för att tillhandahålla en tjänst avser de totala kostnaderna för staten för att tillhandahålla tjänsten. För den nuvarande forskningstjänsten innebär detta att de kostnader som inte uppstår om det inte finns någon forskartjänst och en andel av forskartjänstens personalkostnader av statistikcentralens gemensamma kostnader (till exempel administrativa kostnader).

Trots de ökade intäkterna från forskartjänsten under de senaste åren täcker statistikcentralen merparten av forskartjänstens kostnader med budgetmedel för att upprätthålla tillräckliga personalresurser och hålla priserna för forskarna lägre än de kostnader som de orsakar. För att höja forskar- och materialtjänstens servicekapacitet till en acceptabel nivå kan det dock krävas tilläggsanslag för statistikcentralens rörelseutgifter som finansieras över statsbudgeten. I dag finansieras forskartjänsten endast delvis (25–30 %) av kunderna, vilket innebär att den andel som statistikcentralen subventionerar internt (mer än två tredjedelar) fortfarande är betydande.

Å andra sidan orsakar bearbetningen av färdigmaterial statistikcentralen betydande kostnader till följd av till exempel förbättring av materialets användbarhet för vissa användare (examina) eller för att göra materialet grovkornigare på ett sätt som inte är nödvändigt av andra skäl än dataskyddet. Statistikcentralen överlåter för närvarande pseudonymiserade uppgifter endast till forskartjänstens eller Findatas distansanvändningsmiljöer. Tilläggstjänster ska i princip faktureras kunderna. Om en kund behöver materialet i den ursprungliga formen (examensregister i relationsform eller grovkorniga inkomstuppgifter) behövs ingen fakturering. Om servicenivån höjs kommer fler sådana uppdrag att utföras. Detta resulterar i intäkter för statistikcentralen, som kan täcka kostnaderna för att förbättra servicenivån. Det är eventuellt inte möjligt att föra över alla kostnader på forskarna, eftersom forskningsfinansieringen för närvarande inte tar hänsyn till kostnaderna för datainsamling eller infrastrukturen för en informationssäker användningsmiljö som krävs enligt dataskyddsförordningen och lagen om sekundär användning av social- och hälsovårdsinformation. Detta är ett problem särskilt för små akademiska aktörer (ovan nämnda VTT-R-00118-21).

Statistikcentralen har också uppskattat att kostnader uppstår av att omvandla ”obearbetade” uppgifter till färdigmaterial, vilket är mer mödosamt att exportera till forskar- och materialtjänsten än att omvandla statistiska uppgifter till färdigmaterial. Statistikcentralen har meddelat att den saknar mer detaljerade metadata (andra än tekniska data) om ”obearbetat” material, vilket innebär att två versioner av samma material uppstår: (i) ”obearbetat” färdigmaterial och (ii) ”slutligt” kvalitetskontrollerat och beskrivet färdigmaterial. Dessutom orsakas kostnader av användningen av lagringskapacitet som köps av IKT-tjänsteleverantören CSC och eventuellt Statens center för informations- och kommunikationsteknik (Valtori). Kunderna informerades om

statistikcentralens prishöjningar, som trädde i kraft den 1 januari 2022, på en ett informationsmöte online den 22 november 2021. De höjda priserna beror på de ökade kostnaderna till följd av avgifterna till IKT-tjänsteleverantören CSC. Forskar- och materialtjänsten förvarar detta nya stora ”obearbetade” färdigmaterial, eftersom statistikcentralen inte behöver förvara det. Enligt statistikcentralens gällande beslut raderas obearbetat råmaterial inom ett år. Enligt propositionen ska dessa uppgifter förvaras så länge det behövs för forskar- och materialtjänstens uppgifter eller alternativt lagras de varaktigt genom beslut av Riksarkivet. Propositionen motsvarar således 8 § i arkivlagen, enligt vilken arkivbildaren bestämmer förvaringstiderna och arkivverket (i dag Riksarkivet) beslutar om varaktig förvaring. Vid beredningen av propositionen har det dock uppskattats att de myndigheter som lämnar information till statistikcentralen kan avtalsbaserat ge en förklaring till vad denna information innebär utöver den tekniska beskrivningen. Myndigheter har i allmänhet dessa metadata, eftersom metadata är i praktiken nödvändiga för behandlingen av uppgifterna för både statistiska och forskningsrelaterade ändamål.

Datarumsarbetsgruppen, som utreder användningen av dataanalys vid beslutsfattande och som beskrivs ovan i avsnitt 5.1, har föreslagit budgetfinansiering för både statistikcentralens och VATT:s verksamhet. I anslutning till planen för den offentliga ekonomin beslöt regeringen den 5 april 2022 att genomföra ett pilotprojekt för dataanalysverksamhet åren 2023–2025 och att det föfr verksamheten reserveras årlig finansiering på sammanlagt 1 200 000 euro för tidsperioden. Närmare riktlinjer tas fram utifrån Datarumsarbetsgruppens utredningar. Dessutom bedömer regeringen vilka ytterligare åtgärder som behövs för att snabbt säkerställa en fortsättning på Situationsrummets verksamhet redan år 2022 i enlighet med riksdagens uttalande (RSV 12/2022 rd – EkUB 5/2022 rd – RP 9/2022 rd).

12 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning

Dataskyddsförordningen

Riksdagens grundlagsutskott har konstaterat att dataskyddsförordningen är en EU-rättsakt som till alla delar är förpliktande och direkt tillämplig lagstiftning i samtliga medlemsstater. I EU-domstolens (nedan *EUD*) rättspraxis har unionslagstiftningen företräde framför nationell rätt i överensstämmelse med de villkor som lagts fast i denna rättspraxis (GrUU 1/2018 rd, s. 3). Utskottet har också konstaterat att det inte ingår i dess konstitutionella uppdrag att bedöma regleringen av den nationella verkställigheten med avseende på den materiella EU-rätten (GrUU 31/2017 rd, s. 4). Utskottet har dock uttalat sig om förhållandet mellan EU-rätten och den nationella lagstiftningen. Grundlagsutskottet har i sin tolkningspraxis konstaterat att till den del som EU-lagstiftningen förutsätter eller möjliggör nationell reglering ska vid användningen av detta nationella handlingsutrymme kraven som följer av de grundläggande och mänskliga rättigheterna beaktas (GrUU 1/2018 rd, s. 3, och GrUU 25/2005 rd, s. 3). Utskottet har därför framhållit att det i regeringens propositioner finns anledning att särskilt i fråga om bestämmelser som är av betydelse med hänsyn till de grundläggande fri- och rättigheterna tydligt klargöra ramarna för det nationella handlingsutrymmet (GrUU 26/2017 rd, s. 42, GrUU 2/2017 rd, s. 2, GrUU 44/2016 rd, s. 4, GrUU 1/2018 rd, s. 3). I synnerhet i lagförslag 1 i propositionen eftersträvas att följa dessa allmänna principer som utskottet fastställt för tillämpningen av dataskyddsförordningen. Statistikcentralen är personuppgiftsansvarig för det material som insamlas för statistiska ändamål samt för forskar- och materialtjänsten om färdigt material bildas av uppgifterna och förvaras i forskar- och materialtjänsten. Statistikcentralen behandlar också personuppgifter relaterade till det material som tas emot för forskar- och materialtjänsten, om uppgifterna används i enskilda forskningsprojekt i forskar- och materialtjänsten och inget färdigt material bildas av dem.

Grundlagsutskottet har dessutom lyft fram kravet på ändamålsbegränsning, framför allt i fråga om behandling av känsliga uppgifter (GrUU 1/2018 rd, s. 4). När det gäller omfattande register med biometriska kännetecken av det slag som nu är i fråga finns det enligt grundlagsutskottet orsak att förhålla sig negativt till att uppgifterna används för ändamål som ligger utanför det syfte som de egentligen samlats in och registrerats för (GrUU 14/2009 rd, s. 4/II). Man kan då bara göra exakt avgränsade och som mycket små karakteriserbara undantag från ändamålsbundenheten. Bestämmelserna får inte leda till att någon annan verksamhet än den som är förknippad med det ursprungliga ändamålet blir det huvudsakliga eller ens ett viktigt ändamål (GrUU 14/2017 rd, s. 5–6). I synnerhet i lagförslag 1 i propositionen eftersträvas att följa dessa förutsättningar som utskottet fastställt för utlämnande av uppgifter och avvikelser från ändamålsbundenheten.

Grundlagsutskottet menar att i en konstitutionell bedömning av skydd för personuppgifter ska tyngdpunkten ligga på en innehållslig analys av bestämmelserna om skyddet och behandlingen av personuppgifter. Det relevanta i en konstitutionell analys av användningen av det nationella handlingsutrymmet är (i) dels de innehållsliga krav som ställs av skyddet för privatlivet och personuppgifter och (ii) dels relationen mellan skyddet för övriga informationsrelaterade grundläggande fri- och rättigheter och skyddet för privatlivet och personuppgifter. Dessutom finns det konstitutionella frågor relaterade till garantierna för rättssäkerhet och god förvaltning, som kräver nationell lagstiftning (GrUU 14/2018 rd, s. 7). Utskottet understryker vidare att skyddet för privatlivet och personuppgifter inte har företräde framför andra grundläggande fri- och rättigheter (GrUU 14/2018 rd, s. 8). Analysen går ut på att samordna och avväga två eller flera bestämmelser om de grundläggande fri- och rättigheterna (GrUU 54/2014 rd, s. 2, GrUU 10/2014 rd, s. 4). Utskottet har särskilt lyft fram balansen mellan handlingars offentlighet och skyddet för personuppgifter (GrUU 22/2008 rd, s. 4). I synnerhet i lagförslag 1 i propositionen eftersträvas att följa dessa allmänna förutsättningar som utskottet fastställt för skyddet av de grundläggande rättigheterna och friheterna.

Grundlagsutskottet har i sitt utlåtande om lagstiftning som kompletterar dataskyddsförordningen ansett det motiverat att justera sin tidigare ståndpunkt till lagstiftningen om skyddet för personuppgifter på vissa punkter. Enligt utskottet utgör dataskyddsförordningens detaljerade bestämmelser, som tolkas och tillämpas i enlighet med de rättigheter som garanteras i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna, över lag en tillräcklig rättslig grund även med avseende på skyddet för privatlivet och personuppgifter enligt 10 § i grundlagen. Enligt utskottet svarar dataskyddsförordningens bestämmelser korrekt tolkade och tillämpade bestämmelserna enligt utskottets uppfattning också mot den nivå på skyddet för personuppgifter som bestäms utifrån den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen, nedan *EK*). Således är det inte längre av konstitutionella skäl nödvändigt att speciallagstiftningen inom förordningens tillämpningsområde heltäckande och detaljerat föreskriver om behandling av personuppgifter. I stället bör skyddet för personuppgifter härefter i första hand tillgodoses med stöd av den allmänna dataskyddsförordningen och den nya nationella allmänna lagstiftningen (GrUU 14/2018 rd, s. 4). Även med tanke på tydligheten anser utskottet att man bör förhålla sig restriktivt när det gäller att införa nationell speciallagstiftning. Sådan lagstiftning bör vara avgränsad till nödvändiga bestämmelser inom ramen för det nationella handlingsutrymme som dataskyddsförordningen medger. Mot bakgrund av EUD:s rättspraxis gäller samma återhållsamhet till exempel för nationella reglering av gemensamma register enligt artikel 26 i dataskyddsförordningen, även om praxis bygger på EU-lagstiftning före dataskyddsförordningen (*Wirtschaftsakademie Schleswig-Holstein* C-210/16, *Jehovas vittnen* C-25/17 och *Fashion ID* C-40/17). Utskottet anser dock att det är klart att behovet av speciallagstiftning i enlighet med det riskbaserade synsätt som krävs i dataskyddsförordningen måste bedömas utifrån de hot och risker som behandlingen av personuppgifter orsakar. Ju större risk fysiska personers rättigheter och friheter utsätts för på grund av behandlingen,

desto mer motiverat är det med mer detaljerade bestämmelser. Denna omständighet är av särskild betydelse när det gäller behandling av känsliga uppgifter (GrUU 14/2018 rd, s. 5). I synnerhet i lagförslag 1 i propositionen eftersträvas att följa dessa riktlinjer som utskottet fastställt för behandlingen av personuppgifter.

Av dessa skäl har bägge lagförslagen i propositionen (i) tagit hänsyn till det begränsade nationella handlingsutrymme som dataskyddsförordningen tillåter och (ii) ägnat särskild uppmärksamhet åt särskilda kategorier av personuppgifter och bedömt huruvida regleringen är tillräcklig i detta avseende. I lagförslag 1 har särskild uppmärksamhet fästs vid möjligheten till en riskbaserad strategi utifrån dataskyddsförordningen samt de hot och risker som behandlingen av uppgifter medför. Den användning av nationellt handlingsutrymme som föreslås i propositionen är nödvändig eftersom det allmänna intresse som förutsätts enligt artikel 6.1 e i dataskyddsförordningen anknyter till Finlands nationella strategi för utveckling av informationssamhället och främjande av ekonomisk tillväxt baserad på kreativitet, kompetens och ny kunskap för att upprätthålla välfärdssamhället. Av dessa orsaker anses bägge lagförslagen uppfylla de krav som följer av 10 § i grundlagen enligt grundlagsutskottets justerade tolkning. För användningen av nationellt handlingsutrymme redogörs närmare utöver i specialmotiveringen i slutet av avsnitt 2 ovan. Lagförslagen förväntas också ligga i linje med dataskyddsförordningen.

Riksdagens och statsrådets tillgång till information och likabehandling

Propositionen baserar sig på (i) behovet av att utveckla statistikcentralens uppgifter mot en service- och informationsorganisation genom att stärka forskar- och materialtjänstens ställning och verksamhetsförutsättningar och (ii) målet att främja riksdagens tillgång till information från statsrådet (GrUU 30/2020 rd) så att den åtminstone motsvarar riksdagens behov information från statsrådet på kort sikt. I anslutning till det senare målet föreslås att statsrådets och dess ministeriers rätt till information från statistikcentralen stärks genom att ge deras ansökningar om användningstillstånd företräde och ge statistikcentralen rätt till information från andra statliga myndigheter samt en mer omfattande möjlighet att lämna ut statistiskt material, i synnerhet administrativt registermaterial, för forsknings- och utredningsändamål innan det ifrågavarande statistiska materialet publiceras, såvida utlämnandet av information på annat sätt än enligt 13 § i statistiklagen inte bryter mot statistikhemligheten eller på ett väsentligt och omotiverat sätt äventyrar likabehandlingen av andra informationsanvändare. Företrädet för brådskande ansökningar om användningstillstånd av statsrådet eller dess ministerier före ansökningar om användningstillstånd av myndigheter som lyder under statsrådet och handläggningen av dem utan oskäligt dröjsmål är en sådan godtagbar grund liksom också det att en annan myndighet har tabulerat anonymiserade data från egna register för öppna databaser. Det som talar för utlämnande av registermaterial så snabbt som möjligt för forsknings- och utredningsändamål är att det är viktigare att snabbt få tillgång till informationen än att rätta relativt små fel, trots att råmaterial även kan innehålla stora fel. Genom dessa avgränsningar och genom att det är fråga om administrativt registermaterial som behövs för forsknings- och utredningsändamål säkerställs också att utlämnande av registermaterial för forsknings- och utredningsändamål inte står i strid med andra principer om god förvaltning. Särskilt de förutsättningar för utlämnande av uppgifter och undantaget från ändamålsbegränsningen som anges i lagförslag 1 i propositionen och som utskottet ställer anses vara uppfyllda.

Riksdagens rätt till information hör till (i) parlamentarism och parlamentarisk övervakning, (ii) lagstiftnings- och budgetmakten och (iii) dess behörighet i internationella frågor och EU-frågor, när riksdagen deltar i sättandet i kraft av internationella förpliktelser och beredningen av EU-ärenden. Riksdagens rätt att få nödvändig information av statsrådet innefattar statsrådets skyldighet att (i) på eget initiativ lämna den information som riksdagen behöver och (ii) lämna den information som riksdagen begär separat. Riksdagens rätt att få information av statsrådet är

ovillkorlig. Statsrådet har inte befogenhet att vägra lämna de begärda uppgifterna med motiveringen att uppgifterna inte är nödvändiga för behandlingen av ärendet. Riksdagen bedömer självständigt vilken information den behöver för att hantera ärenden. Rätten till information förutsätter utlämnande av tillräckligt omfattande och tillförlitlig information som behövs för behandling av ärenden på eget initiativ och på förhand (GrUU 30/2020 rd). Av dessa orsaker bör statsrådets rätt att tillgodose brådskande behov av information från statistikcentralen stärkas. I egenskap av en statlig myndighet som lyder under statsrådet och centralämbetsverk inom FM:s förvaltningsområde kan inte heller statistikcentralen bemöta riksdagen som om den bara vore en kund bland andra. Statsrådets rätt att få information från statistikcentralen grundar sig i princip på 28 § i offentlighetslagen, enligt vars 1 mom. ”kan en myndighet i enskilda fall bevilja tillstånd att ta del av en sekretessbelagd handling för vetenskaplig forskning eller statistikföring eller för ett sådant planerings- eller utredningsarbete som en myndighet utför, om det är uppenbart att de intressen som sekretessplikten är avsedd att skydda inte kränks om uppgifter lämnas ut”, om inte något annat föreskrivs genom lag. Propositionen stöder sig framför allt på den andra meningen i momentet, enligt vilken ”prövningen av om tillstånd skall beviljas skall utgå från att den vetenskapliga forskningens frihet tryggas”. Enligt 28 § 2 mom. i offentlighetslagen kan ett tillstånd ”beviljas för viss tid och till detta skall fogas föreskrifter som behövs för att skydda allmänna och enskilda intressen” och återkalla det ”när skäl därtill prövas föreligga”. Tillståndsprövningen är inte knuten till några kriterier, vilket kan vara problematiskt, särskilt när det gäller den vetenskapliga forskningens frihet och bedrivandet av forskning med tillstånd. Det kan dessutom vara oklart vad återkallelse av tillstånd innebär i praktiken om handlingarna redan har lämnats ut för ett visst ändamål och återkallelsen baserar sig på hur informationen får användas för forskning eller annan verksamhet eller om det endast begränsar åtkomst efter återkallelsen av tillståndet.

I synnerhet lagförslag 1 i propositionen kompletterar således bestämmelsen i 28 § offentlighetslagen. I praktiken har till exempel FM:s rätt till information traditionellt motiverats av att arbetsuppgifterna relaterade till budgetförslag och offentliga finansiella planer ofta är brådskande. Om utlämnande av material som insamlats för statistiska ändamål föreskrivs i 13 § statistiklagen. Av dessa orsaker anses lagförslagen uppfylla de villkor som utskottet ställt för riksdagens rätt att få information från statsrådet (GrUU 30/2020 rd).

Som en ringa avvikelse från opartiskt bemötande föreslås i propositionen att en ansökan om användningstillstånd som statsrådet eller dess ministerium klassificerat som brådskande (till exempel för TEAS-projekt) bör prioriteras visavi ansökningar om användningstillstånd av en myndighet som är underställd statsrådet och avgöras utan oskäligt dröjsmål. Om statistik inte offentliggjorts är det således inte ett hinder eller ett skäligt dröjsmål för utlämnande av administrativt registermaterial som används för statistiken till forskar- och materialtjänsten, såvida utlämnandet av uppgifterna på annat sätt än med stöd av 13 § i statistiklagen inte bryter mot statistikhemligheten eller på ett väsentligt och ogrundat sätt äventyrar ett opartiskt bemötande av andra informationsanvändare. Företrädet för brådskande ansökningar om användningstillstånd av statsrådet eller dess ministerier före ansökningar om användningstillstånd av myndigheter som lyder under statsrådet och handläggningen av dem utan oskäligt dröjsmål är ett exempel på en sådan godtagbar grund liksom också det att en annan myndighet har tabulerat anonymiserade data från egna register för öppna databaser. Genom dessa avgränsningar och genom att det är fråga om administrativt registermaterial som behövs för forsknings- och utredningsändamål säkerställs också att utlämnande av registermaterial för forsknings- och utredningsändamål inte står i strid med andra principer om god förvaltning. Objektiva kriterier ska användas för bedömningar av huruvida ansökningar om användningstillstånd är brådskande och ges företräde, vilket gjordes också i Situationsrummet (forskningens betydelse i kriser). Eftersom förslaget till företräde till väsentliga delar anknyter till bemötandet av riksdagens behov av information, vilket indirekt stöder riksdagens verksamhet och således även de värderingar som utgör

grunden för EU² enligt artikel 2 i fördraget om Europeiska unionen (FEU), anses förslaget inte stå i strid med principen om opartiskhet enligt artikel 338.2 i FEUF eller EU:s statistikförordning (artikel 2.1 b) och således inte heller äventyra förtroendet för statistikens opartiskhet och objektivitet. En motsvarande indelning i två steg av statsrådets och dess ministeriers avvikande ställning jämfört med ställningen för myndigheter som lyder under statsrådet och andra offentliga myndigheter finns till exempel i 80 § i grundlagen som gäller rätten att utfärda normer på lägre nivå än lag. Förslagen till att stärka rätten till tillgång till information för riksdagen och statsrådet bryter inte heller mot den jämlikhet som garanteras av 6 § i grundlagen och som gäller människor och förbjuder diskriminering av medborgare eller grupper av medborgare. Av dessa orsaker anses lagförslagen uppfylla kraven i 6 § i grundlagen och även vara i linje med EU:s statistikförordning.

Uppförandekoden och riksdagens tillgång till information

Dessutom ska framställning av statistik följa den uppförandekod som fastställs i EU:s statistikförordning, om inte annat följer av statistiklagen eller SC-lagen. Propositionen preciserar och stärker statistikcentralens engagemang för EU:s statistikreglering, de statistiska principer som ligger till grund för den och den uppförandekod som kompletterar dessa principer. Uppförandekoden är ett avtalsarrangemang med karaktär av självreglering (*soft law*) de europeiska tillsynsmyndigheternas meddelanden om frågor och svar (*Questions and Answers*) som europeiska och nationella statistikmyndigheter fastställt för sig själva. I syfte att säkerställa riksdagens roll och statistikmyndigheternas ansvarighet föreslås att de kan tolkas från fall till fall enligt nationell lagstiftning. Den i propositionen föreslagna tolkningen av punkterna 7.7 och 15.4 i uppförandekoden är att statistiskt material får göras tillgängligt för forskning, med vissa begränsningar, även innan det har publicerats. Enligt punkt 15.4 i riktlinjerna: ”Tillgång till statistiska mikrodata tillåts i forskningssyfte enligt särskilda regler eller protokoll”.

Förslaget innebär dock inget undantag från de bindande statistiska principer som fastställs i EU:s statistikförordning. Uppförandekoden innehåller 16 allmänna riktlinjer, som kallas principer, på (i) den institutionella miljön (yrkesmässigt oberoende, samordning och samarbete, mandat för datainsamling och tillgång till data, tillräckliga resurser, kvalitetsåtagande, statistiskt dataskydd (statistiksekretess) och datasäkerhet, opartiskhet och objektivitet), (ii) statistiska processer (god metodik, lämpliga statistiska förfaranden, rimlig uppgiftslämnarbyrå, kostnadseffektivitet) och (iii) statistiska produkter (relevans, noggrannhet och tillförlitlighet, aktualitet och punktlighet, sammanhängande och jämförbarhet, tillgänglighet och tydlighet). Varje princip specificeras i sammanlagt 84 allmänna förklaringar (indikatorer). Uppförandekoden är ett slags deklARATION eller en resultattavla som myndigheterna själva utarbetar för att efterleva, varvid vissa av dess principer kan behöva tolkas mer i detalj i lag och i motiveringar till nationell lagstiftning. Ur regleringssynpunkt på lägre nivå än lagnivå är åtagandet att följa uppförandekoden genom administrativa beslut i själva verket jämförbart med den normativa makt som statistikcentralen utövar enligt de normer för regeringen och andra offentliga förvaltningsmyndigheter som avses i 80 § 2 mom. i grundlagen. Av dessa orsaker anses lagförslagen uppfylla kraven i 80 § i grundlagen och även vara i linje med EU:s statistikförordning.

² ”Unionen ska bygga på värdena respekt för människans värdighet, frihet, demokrati, jämlikhet, rättsstaten och respekt för de mänskliga rättigheterna, inklusive rättigheter för personer som tillhör minoriteter. Dessa värden ska vara gemensamma för medlemsstaterna i ett samhälle som kännetecknas av mångfald, icke-diskriminering, tolerans, rättvisa, solidaritet och principen om jämställdhet mellan kvinnor och män.”

Propositionen stärker således för sin del riksdagens förutsättningar att indirekt följa upp iakttagandet av uppförandekoderna som kompletterar EU:s statistikförordning och övervakningen av genomförandet. En väsentlig del av det etablerade systemet för behandling av EU-ärenden i Finland är att företrädare för ministerierna inte kan delta i behandlingen och regleringen av EU:s förordningar utan riksdagens medverkan och samtycke. För konsekvensens skull har detta krav i propositionen indirekt utsträckts till statistikmyndigheter och deras tjänstemän som lyder under statsrådet. Av dessa orsaker anses lagförslagen för sin del uppfylla de villkor som utskottet ställt för riksdagens rätt att få information från statsrådet (GrUU 30/2020 rd).

Skyddet för privatlivet och personuppgifter samt vetenskapens frihet

De föreslagna lagändringarna är relevanta för skyddet för personuppgifter och integritet som tryggas i 10 § i grundlagen. Enligt 10 § 1 mom. i grundlagen ska närmare bestämmelser om skydd för personuppgifter utfärdas genom lag. Grundlagsutskottet har tidigare ansett att det är viktigt med tanke på skyddet för personuppgifter att reglera åtminstone syftet med registreringen av uppgifterna, uppgifternas innehåll, det tillåtna användningsändamålet (inklusive rätten att överlåta registrerade uppgifter), den tid uppgifterna finns kvar i registret och den registrerades rättsskydd (GrUU 25/1998 rd). Dessutom ska regleringen av dessa aspekter på lagnivå också ha heltäckande och detaljerad. I synnerhet i lagförslag 1 i propositionen eftersträvas att följa dessa allmänna riktlinjer som utskottet fastställt för skyddet för personuppgifter.

Skyddet enligt artikel 10 i grundlagen kompletteras av skyddet av privatlivet enligt artikel 8 i EIF och skyddet av privatlivet enligt artikel 7 och skyddet av personuppgifter enligt artikel 8 i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna (GrUU 1/2018 rd, s 2–3). Enligt artikel 52.1 EU:s i stadga om de grundläggande rättigheterna ska varje begränsning i utövandet av de rättigheter och friheter som erkänns i stadgan vara föreskriven i lag, förenlig med det väsentliga innehållet i dess rättigheter och friheter. Begränsningar får, med beaktande av proportionalitetsprincipen, endast göras om de är nödvändiga och faktiskt svarar mot mål av allmänt samhällsintresse som erkänns av EU eller mot behovet av skydd för andra människors rättigheter och friheter. Enligt artikel 52.3 i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna har de samma innebörd och räckvidd i den mån stadgans rättigheter motsvarar dem som garanteras av EIF. I rättspraxis avgör de domar som meddelats av EUD det väsentliga innehållet i skyddet av privatlivet och personuppgifterna i detta avseende. Även artikel 8 i EIF har i rättspraxis för Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna, nedan *Europadomstolen*, även ansetts omfatta skyddet av personuppgifter.

Propositionen kränker inte det skydd för privatlivet som tryggas i 10 § i grundlagen, eftersom en ansökan om användningstillstånd för statistiskt material ska verkställas utan att äventyra statistikhemligheten. Under beredningen av dataskyddsförordningen ansåg Finland det vara nödvändigt att definiera det nationella handlingsutrymmet så att dataskyddet inte hindrar tillämpningen av den offentlighetsprincip om vilken föreskrivs i 12 § 2 mom. i grundlagen. Enligt grundlagen får offentligheten begränsas genom lag endast om det finns nödvändiga skäl för det. I synnerhet skyddandet av en annan grundläggande rättighet, till exempel skyddet för privatlivet, kan vara ett sådant nödvändigt skäl (GrUU 4/2014 rd, GrUU 2/2008 rd). Statistikhemligheten förutsätter däremot att (i) sekretessbelagda uppgifter som hänför sig till enskilda statistiska objekt och som erhållits direkt för statistiska ändamål eller indirekt från administrativa eller andra källor skyddas och (ii) användning av de erhållna uppgifterna för andra än statistiska ändamål och olagligt avslöjande av dem förhindras. Å andra sidan möjliggör 13 § i statistiklagen också utlämnande av sekretessbelagda uppgifter. Enligt EU:s statistikförordning (artikel 3.6) avser statistiskt objekt den grundläggande observationsenhet, såsom en fysisk person, ett hus, en näringsidkare och andra företag, som uppgifterna avser. Enligt 10 § i grundlagen utfär-

das närmare bestämmelser om skydd för personuppgifter genom lag. Skyddet för personuppgifter behandlas i avsnitt 2 ovan om bedömningen av nuläget. Enligt responsen på propositionsutkastet skiljer sig de finländska myndigheter tolkning av till exempel statistiska objekt från varandra, och därför är det ändamålsenligt att behandla begrepp som direkt definieras i förpliktande EU-reglering (statistiskt objekt, teknisk behandlingsmiljö) i den bedömningspromemoria som gäller andra behov av att utveckla den nationella statistiklagstiftningen och som offentliggörs senast efter riksdagsbehandlingen av propositionen då utskottens eventuella önskemål på den fortsatta beredningen blivit klara.

En risk relaterad till sekretessgrunder är att regleringen splittras i form av specialreglering av utlämnande av baserad på speciallagar. Enligt lagberedningsanvisningarna ska lagstiftningen vara tydlig och undvika splittring. Respekt för allmänna lagar hindrar också ett flöde av normer. Även grundlagsutskottet har uppmärksammat den betungande och komplexa regleringen av behandlingen av personuppgifter (GrUU 2/2018 rd, GrUU 49/2017 rd, GrUU 31/2017 rd, GrUU 71/2014 rd). Å andra sidan har utskottet betonat att personuppgifter ska regleras på lagnivå, heltäckande och detaljerat (GrUU 31/2017 rd, s. 2). Utskottet har ansett att genomförandet av personuppgiftsskyddet inte längre kan utgå från en regleringsmodell baserad på speciallagar utan att skyddet för personuppgifter i framtiden ska tryggas primärt med stöd av dataskyddsförordningen och nationell allmän lag. I anslutning till detta bör man undvika nationell speciallagstiftning, som bör reserveras endast för situationer då den är dels tillåten enligt dataskyddsförordningen, dels nödvändig för att tillgodose skyddet för personuppgifter (GrUU 2/2018 vp, GrUU 14/2018 rd). Därför har syftet varit att så snävt som möjligt inkludera reglering av dataskyddet i propositionen. Utgångspunkten är att i synnerhet lagförslag 1 i propositionen kompletterar således bestämmelsen i 28 § offentlighetslagen. Förutsättningarna för nationellt handlingsutrymme och behovet av reglering har beskrivits ovan.

I lagförslag 1 i propositionen om att avveckla Situationsrummets särställning och att eftersträva en så lika behandling som möjligt av andra informationsanvändare inom forskar- och myndighetssamfundet har beaktats den vetenskapsfrihet som tryggas i 16 § 3 mom. i grundlagen.

Särskilda kategorier av personuppgifter

Enligt grundlagsutskottet bör bestämmelserna om behandling av känsliga uppgifter fortfarande analyseras utifrån praxis för bestämmelser på lagnivå (GrUU 14/2018 rd, GrUU 15/2018 rd). Till följd av tillämpningen av EU:s dataskyddsförordning och man i dess artikel 9 använder begreppet särskilda kategorier av personuppgifter, ska man i den nationella lagstiftningen för tydlighetens skull undvika att använda begreppet känsliga uppgifter (GrUU 14/2018 rd), men likväl menar utskottet att det fortfarande är motiverat att i konstitutionellt hänseende beskriva vissa grupper av personuppgifter uttryckligen som känsliga (GrUU 15/2018 rd). Dessa avser ett bredare spektrum av uppgifter än endast särskilda kategorier av personuppgifter som avses i dataskyddsförordningen (GrUU 17/2018 rd). Grundlagsutskottet har lyft fram riskerna med behandlingen av känsliga uppgifter och ansett att omfattande databaser med känsliga uppgifter medför allvarliga risker för informationssäkerheten och missbruk av uppgifter. Riskerna kan i sista hand utgöra ett hot mot personers identitet (GrUU 15/2018 rd, GrUU 13/2016 rd, GrUU 14/2009 rd).

Även enligt skäl 51 i dataskyddsförordningen bör personuppgifter som till sin natur är särskilt känsliga med hänsyn till grundläggande rättigheterna och friheter och som avses i artikel åtnjuta särskilt skydd, eftersom behandling av sådana uppgifter kan innebära betydande risker för de grundläggande rättigheterna och friheterna. Därför har grundlagsutskottet särskilt påpekat att det bör finnas exakta och nog avgränsade bestämmelser om att det är tillåtet att behandla känsliga uppgifter.

liga uppgifter bara om det är absolut nödvändigt (GrUU 15/2018 rd). Därför begränsar propositionen statistikcentralens rätt till att den endast får nödvändig sekretessbelagd information, men det är dessutom nödvändigt att förbereda sig för oförutsedda och akuta situationer (såsom coronaepidemin, där snabba analyser av restriktioners sociala och ekonomiska konsekvenser har efterfrågats och placering och sysselsättningen av flyktingar från kriget i Ukraina ger ytterligare information om de åtgärder som behövs). Förslaget utgör därför inte en materiell ny rätt till tillgång till information för statistikcentralen utan ett förtydligande av förfarandet. Bestämmelserna om behandling av uppgifter om hälsotillstånd och andra känsliga personuppgifter i informationsresursen inom småbarnspedagogik måste vara detaljerade och heltäckande, inom den ram som dataskyddsförordningen tillåter (GrUU 17/2018 rd).

Det föreslås att inga egentliga bestämmelser om personuppgifter som hör till särskilda kategorier av personuppgifter och som i övrigt anses känsliga ska revideras. I motiveringen till förslaget bedöms dessa specifika skyddsåtgärder för behandling av personuppgifter för att skydda de registrerades rättigheter. Propositionen medför därför inga nämnvärda begränsande konsekvenser för skyddet av registrerades privatliv. De nya kategorierna av personuppgifter som lagras i registret minskar dock skyddet för registrerades privatliv, även om de föreslagna bestämmelserna om innehållet i uppgifterna i registret syftar till att vara exakt avgränsade. Detta har betydelse också för utlämnandet av personuppgifter. Registreringen och den övriga behandlingen av sådana personuppgifter samt tröskeln för utlämnande av personuppgifter ska dock begränsas till vad som är nödvändigt för att den personuppgiftsansvarige som tar emot uppgifter ska kunna utföra uppgiften.

I lagförslag 1 i propositionen föreslås dock en avgränsning enligt vilken statistikcentralen utan hinder av sekretessbestämmelser kan ta emot, sammanställa och förvara sådana nödvändiga uppgifter som lämnas ut för vetenskaplig forskning, statistiska utredningar av samhällsförhållanden för forskar- och materialtjänsten eller bildande av färdigmaterial med stöd av 28 § i offentlighetslagen. Förslaget syftar till att följa riktlinjerna i regeringens FoUI-färdplan och bygger på skäl 159 i dataskyddsförordningen för att främja utveckling och innovation inom vetenskap och forskning. Möjligheten att utveckla begreppen i statistiklagen till exempel genom att ersätta begreppet känsliga uppgifter med ett annat uttryck, såsom begreppet personuppgifter som hör till särskilda grupper av personuppgifter, kommer att utredas i den fortsatta beredningen av propositionen.

Propositionen tar hänsyn till grundlagsutskottets synpunkter på begreppet känsliga personuppgifter (GrUU 15/2018 rd). Till följd av att tillämpningen av EU:s dataskyddsförordning inletts och man i dess artikel 9 använder begreppet särskilda kategorier av personuppgifter, ska man i den nationella lagstiftningen för tydlighetens skull undvika att använda begreppet känsliga uppgifter, men likväl menar utskottet att det fortfarande är motiverat att i konstitutionellt hänseende beskriva vissa grupper av personuppgifter uttryckligen som känsliga. Dataskyddsförordningen (skäl 51) betonar också den särskilda känsligheten hos specifika kategorier av personuppgifter. Av dessa orsaker lämnas lydelsen av 15 § 6 mom. i lagförslag 2 i propositionen avseende känsliga personuppgifter tills vidare oförändrad. Propositionens förhållande till lagen om sekundär användning och de därtill hörande skillnaderna har också behandlats ur ett konstitutionellt perspektiv i avsnitt 10 ovan.

Utlämnande av personuppgifter

Grundlagsutskottet har bedömt bestämmelser om myndigheternas rätt att få och skyldighet att lämna ut information med avseende på skyddet för privatliv och personuppgifter enligt 10 § 1 mom. i grundlagen trots sekretess och då noterat bland annat vad och vem rätten att få information gäller och hur rätten är kopplad till nödvändighetskriteriet. Myndigheternas rätt att få och

möjlighet att lämna ut information kan enligt utskottet gälla ”behövliga uppgifter” för ett visst syfte, om lagen ger en uttömmande förteckning över det avsedda innehållet i uppgifterna. Om innehållet däremot inte anges i form av en förteckning, ska det i lagstiftningen ingå ett krav på att ”informationen är nödvändig” för ett visst syfte (GrUU 17/2016 rd, s. 2–3, och de utlåtanden som nämns där). Å andra sidan har utskottet ansett att grundlagen inte tillåter en generös och ospecificerad rätt att få uppgifter, inte ens om den är förenad med nödvändighetskriteriet (GrUU 19/2012 rd).

Statistikcentralens etablerade praxis har sedan länge baserat sig på två lagbestämmelser. Å ena sidan får en statistikmyndighet enligt 13 § i statistiklagen lämna ut sekretessbelagda uppgifter som samlats för statistiska ändamål, och dessutom får statistikcentralen enligt 19 § i statistiklagen för vetenskaplig forskning och statistiska utredningar av samhällsförhållanden utan hinder av sekretessbestämmelserna, lämna ut uppgifter jämte identifikationsuppgifter om personers ålder, kön, utbildning, yrke och socioekonomiska ställning. Å andra sidan kan en myndighet enligt 28 § i offentlighetslagen en myndighet i enskilda fall bevilja tillstånd att ta del av en sekretessbelagd handling för vetenskaplig forskning eller statistikföring eller för ett planerings- eller utredningsarbete som en myndighet utför. Propositionen stöder sig på dessa bestämmelser och det anses att utgör tillräckliga ramvillkor för förutsättningen att det ska vara nödvändigt att lämna ut personuppgifter.

Grundlagsutskottet har vid bedömningen av uppgifternas exakthet och innehåll fäst särskild vikt vid arten av de uppgifter som lämnas ut som känsliga uppgifter. Om de föreslagna bestämmelserna om utlämnande även gäller känsliga uppgifter kommer användningen av den ordinarie lagstiftningsordningen att bli föremål för förtydligande av regleringen enligt utskottets praxis för utlämnande och mottagande av myndighetsuppgifter trots sekretess (GrUU 15/2018 rd, GrUU 38/2016 rd). Å andra sidan krävs bestämmelser i lag om möjligheten att kombinera registeruppgifter (GrUU 17/2007 rd och GrUU 30/2005 rd). Enligt utskottets uppfattning finns det inget hinder för att kraven på räckvidd för, exakthet hos och noggrann avgränsning av bestämmelser om skyddet av personuppgifter till vissa delar kan uppfyllas genom en ändamålsenligt beredd allmän unionsförordning eller genom en allmän nationell lag (GrUU 38/2016 rd, s. 4).

Utskottet har betonat att det vid en särskiljning mellan behövlighet respektive nödvändighet att få eller lämna ut uppgifter är frågan inte bara om omfattningen av innehållet i uppgifterna utan också om att rätten till information, som går före sekretessbestämmelserna, i sista hand går ut på att den myndighet som är berättigad till informationen i och med sina egna behov åsidosätter de grunder och intressen som är skyddade med hjälp av den sekretess som gäller myndigheten som innehar informationen. Ju mer generella bestämmelserna om rätt till information är, desto större är risken att sådana intressen kan åsidosättas automatiskt. Men ju fullständigare bestämmelserna kopplar rätten till information till villkor i sak, desto mer sannolikt är det att begäran om information måste motiveras. Då kan också den som lämnar ut informationen bedöma begäran med avseende på de lagliga villkoren för utlämnandet. Genom att vägra att lämna ut informationen kan den som innehar den de facto göra att det uppstår ett läge där en utomstående myndighet måste undersöka skyldigheten att lämna ut information, det vill säga tolka bestämmelserna. Denna möjlighet är viktig då det gäller att anpassa tillgången till information och sekretessintressena till varandra (GrUU 15/2019 rd, GrUU 15/2018 rd och GrUU 17/2016 rd, s. 6, och de utlåtanden som nämns där).

Staten har länge ansetts ha en stort nationell prövning marginal i vissa situationer i fråga om vad som är nödvändigt, såsom lagring av personuppgifter om personer som misstänks för terroristbrott. Begränsningen måste dock grundas på lag och vara en nödvändig och proportionerlig åtgärd (Leander mot Sverige, ansökan 9248/81, 26.3.1987, punkt 58–59 i Europadomstolens

RP 72/2022 rd

dom, Segerstedt-Wiberg med flera mot Sverige, ansökan 62332/00, 6.6.2006, punkt 87 och 88 i Europadomstolens dom). Redan det att en myndighet samlar in och lagrar uppgifter för senare användning måste betraktas som ett integritetsintrång (S. och Marper mot Förenade kungariket, ansökan 30562/04 ja 30566/04, 4.12.2008, punkt 85 i Europadomstolens dom). För att en integritetsbegränsningsåtgärd ska vara laglig krävs inte endast att åtgärden grundar sig på lag utan att den är tillgänglig och förutsebar för registrerade personer vad gäller dess konsekvenser (Segerstedt-Wiberg med flera mot Sverige, punkt 76 i Europadomstolens dom). I sin rättspraxis har Europadomstolen bland annat betonat exakta och förutsebara definitioner av behörighetsgrunderna på lagnivå, en sträng tolkning av nödvändighetskriterierna, objektiva grunder för erhållande av nödvändiga uppgifter, förhandskontroll som utförs av en domstol eller ett oberoende administrativt organ, oberoende efterhandskontroll och tillgång till rättssäkerhet i domstol (Weber och Saravia mot Tyskland, ansökan 54934/00, 29.6.2006, punkt 95 i Europadomstolens dom, Liberty med flera mot Förenade kungariket, ansökan 58243/00, 1.10.2008, punkt 59–60 i Europadomstolens dom, Zakharov mot Ryssland, ansökan 47143/06, 4.12.2015, punkt 229–230 samt Szabó och Vissy mot Ungern, ansökan 37138/14, 12.1.2016, punkt 89 i Europadomstolens dom).

Mot bakgrund av ovanstående anses propositionen ta hänsyn till krav som har betydelse med tanke på de grundläggande rättigheterna när det gäller personuppgiftsbehandlingsproportionalitet, allmänt intresse och nödvändighet (i synnerhet i fråga om konstitutionellt känsliga uppgifter) och det nationella handlingsutrymme som dataskyddsförordningen tillåter. Av dessa orsaker bedöms förslaget inte få väsentliga konsekvenser för regleringen enligt grundlagen eller tillgodoseendet av grundläggande rättigheter.

På de grunder som anges ovan kan lagförslaget behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Trots det och i synnerhet på grund av att tillämpningspraxis relaterad till dataskyddsförordningen är ny och fortfarande rätt inkonsekvent och begränsad och eftersom lagstiftning om statistikcentralen inte tidigare behandlats av grundlagsutskottet, anses det önskvärt att inhämta ett utlåtande av riksdagens grundlagsutskott om regeringens proposition.

Kläm

Utifrån det som konstaterats ovan lämnas följande propositioner till riksdagen för godkännande:

1.

Lag

om ändring av lagen om statistikcentralen

I enlighet med riksdagens beslut
läggs till nya 2 a och 2 b § i lagen om statistikcentralen som följer:

2 a §

Statistikcentralen har utöver det som föreskrivs i 2 § till uppgift att tillhandahålla, utveckla och förbättra tjänsterna relaterade till produktion och distribution av statistik och datamaterial i syfte att främja vetenskaplig forskning och statistiska utredningar av samhällsförhållanden (*forskar- och materialtjänst*). Forskar- och materialtjänsten är avsedd att främja produktionen av vetenskaplig forskning och statistiska utredningar av samhällsförhållanden i synnerhet när det gäller behovet av datamaterial hos forskningsorganisationer, såsom universitet, högskolor och yrkeshögskolor samt forskningsinstitut och tankesmedjor samt andra organisationer som bedriver forskning utan oskäligt dröjsmål, i en informationssäker behandlingsmiljö samt genom att tillhandahålla aktuellt material på ett så opartiskt sätt som möjligt. Om utlämnande av uppgifter relaterade till social- och hälsovård för forskning och statistik föreskrivs i lagen om sekundär användning av personuppgifter inom social- och hälsovården (552/2019).

En ansökan om användningstillstånd som statsrådet eller dess ministerium angett som brådsakande ska dock behandlas före en ansökan om användningstillstånd av en myndighet som är underställd statsrådet och avgöras utan oskäligt dröjsmål.

Icke-offentliggjord statistik baserad på administrativa register är inte ett hinder eller ett skäligt dröjsmål för utlämnande av administrativt registermaterial som används för statistiken till forskar- och materialtjänsten, såvida utlämnandet av uppgifterna på annat sätt än med stöd av 13 § i statistiklagen (280/2004) inte bryter mot statistikhemligheten eller på ett väsentligt och ogrundat sätt äventyrar ett opartiskt bemötande av andra informationsanvändare. Statistikmyndigheten som avses i statistiklagen beslutar i egenskap av personuppgiftsansvarig alltid om utlämnande av material som insamlats för statistiska ändamål.

Om utlämnande av material som insamlats för statistiska ändamål föreskrivs i 13 § i statistiklagen. Statistikcentralen kan dessutom utan hinder av sekretessbestämmelser ta emot, sammanställa och förvara sådana nödvändiga uppgifter som lämnas ut för bildande av färdigmaterial, vetenskaplig forskning eller statistiska utredningar av samhällsförhållanden för forskar- och materialtjänsten med stöd av 28 § i offentlighetslagen. De uppgifter som tas emot för forskar- och materialtjänsten utlämnas genom beslut av materialets ägare eller den personuppgiftsansvarige. En ansökan om användningstillstånd som avses i 1 mom. ovan kan avslås av vägande skäl.

Statistikcentralen kan utlämna uppgifter som insamlats för statistiska ändamål eller för forskar- och materialtjänsten för vetenskaplig forskning och statistiska utredningar av samhällsförhållanden. Uppgifter som insamlats för statistiska ändamål ska utlämnas utan oskäligt dröjsmål redan innan statistiken offentliggörs.

Statistikcentralen beslutar i egenskap av personuppgiftsbiträde för andra personuppgiftsansvarigas räkning om förvaring av andra personuppgiftsansvarigas uppgifter som tagits emot för

RP 72/2022 rd

forskar- och materialtjänstens enskilda uppdrag. Som personuppgiftsbiträde beslutar statistikcentralen om bevarandet av färdigmaterial. Riksarkivet beslutar om varaktig förvaring av uppgifterna.

2 b §

Statistikcentralen sammanställer och behandlar samt pseudonymiserar eller anonymiserar det material som fastställs i tillståndsinnehavarens användningstillstånd. Om användningstillståndet har beviljats av en annan personuppgiftsansvarig i fråga om uppgifter i dess register och uppgifterna utlämnas till forskar- och materialtjänsten, ska den personuppgiftsansvarige lämna tillståndet och det relaterade informationsmaterialet till Statistikcentralen, som sammanställer och pseudonymiserar materialet enligt användningstillståndet.

Statistikcentralen ska förvara en beskrivning av det utlämnade informationsmaterialet och bildandet av de aggregerade statistiska uppgifterna, de tillämpade pseudonymiserings- och anonymiseringsmetoderna samt de utlämnade slutresultaten.

Om pseudonymiserade uppgifter utlämnas till samma användare på basis av flera forskningsplaner, ska kombinerandet av olika material förhindras i forskar- och materialtjänsten.

Statistikcentralen kan bilda färdigt material av uppgifter som insamlats för statistiska ändamål och andra uppgifter som genom den personuppgiftsansvariges beslut tagits emot för forskar- och materialtjänsten. Statistikcentralen beslutar om utlämnande av uppgifter och beviljande av användarrättigheter till färdigt material, som bildats av uppgifter som insamlats för statistiska ändamål eller som genom beslut av en annan personuppgiftsansvarig tagits emot för forskar- och materialtjänsten. Statistikcentralen rapporterar årligen uppgifterna om användarna av färdigt material till den ursprungliga personuppgiftsansvarige. Statistikcentralen får i enlighet med beslutet om användartillstånd aktivera användarrättigheterna till färdigt material eller plocka uppgifterna enligt beslutet om användningstillstånd ur färdigt material.

Denna lag träder i kraft den XXX 20 .

2.

Lag

om ändring av statistiklagen

I enlighet med riksdagens beslut
ändras 1 § 2 mom., 12 § 1 mom., 13 § 5 mom., 14 § 2 mom., 15 § 1, 4 och 7 mom. och 18 § 5 mom. i statistiklagen (280/2004), sådana de lyder i 1 § 2 mom., 12 § 1 mom. och 14 § 2 mom. sådana de lyder i lag 16/2020 samt 13 § 5 mom. och 15 § 1, 4 och 7 mom. i lag 361/2013, som följer:

1 §

Lagens tillämpningsområde

På behandling av uppgifter som samlas in för statistiska ändamål tillämpas Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (*allmän dataskyddsförordning*), dataskyddslagen (1050/2018) och lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (621/1999), om inte något annat föreskrivs i denna lag eller i någon annan lag.

12 §

Sekretessbelagda och offentliga uppgifter

Bestämmelser om offentlighet och sekretess beträffande uppgifter som lämnats för statistiska ändamål samt om tystnadsplikt och förbud mot utnyttjande när det gäller dem finns i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet. Vad som föreskrivs i 24 § 1 mom. 16 punkten i den lagen tillämpas likväl inte på uppgifter som en myndighet som framställer statistik förfogar över och som beskriver statliga eller kommunala myndigheters eller samkommuners, välfärdsområdets eller välfärdssammanslutningars myndighetsverksamhet eller statliga affärsverks verksamhet, uppgifter eller produktion av offentlig service, och inte heller på uppgifter som gäller företag och sammanslutningar enligt 18 § i denna lag.

13 §

Utlämnande av sekretessbelagda uppgifter

Bestämmelserna i 1–4 mom. utgör inget hinder för att uppgifterna i det ursprungliga innehållet lämnas tillbaka till den myndighet eller en annan uppgiftslämnare som har lämnat uppgiftsmaterialet till statistikmyndigheten.

14 §

Statistikcentralens rätt att samla in uppgifter med stöd av uppgiftsskyldighet

Kommuners, samkommuners, välfärdsområdens och välfärdssammanslutningars myndigheter är trots sekretessbestämmelserna skyldiga att lämna Statistikcentralen för statistikframställningen nödvändiga uppgifter om deras ekonomi, nyttigheter och anställda och om var verksamheten är belägen samt om andra resurser som verksamheten förutsätter.

15 §

Statistikcentralens rätt att samla in personuppgifter med stöd av uppgiftsskyldighet

Statliga myndigheter är trots sekretessbestämmelserna skyldiga att lämna Statistikcentralen de personuppgifter som är nödvändiga för statistikframställningen och som beskriver en persons

- 1) socioekonomiska och demografiska egenskaper, inbegripet etniskt ursprung och religion,
- 2) boendeförhållanden och andra levnadsförhållanden,
- 3) inkomster, sociala förmåner, betalningar, skulder, förmögenhet och egendom som personen äger och besitter samt personens ekonomiska ställning i övrigt,
- 4) närings- eller yrkesverksamhet,
- 5) småbarnspedagogik och utbildning samt sysselsättning och arbetsförhållanden,
- 6) delaktighet i trafikolyckor och olycksfall samt orsakerna till och följderna av dem,
- 7) ådömda straff och egenskap av brottsoffer,
- 8) erhållande av rättshjälp eller behandling av personens ärenden inom domstolsväsendet och hos utredningsmyndigheter och andra verkställande myndigheter,
- 9) anlitan av polisens, Gränsbevakningsväsendets och Tullens tjänster samt egenskap av föremål för dessa myndigheters verksamhet,
- 10) kandidatur i val och övriga samhälleliga verksamhet.

Pensionsskyddscentralen, Folkpensionsanstalten och Keva är trots sekretessbestämmelserna skyldiga att lämna Statistikcentralen de nödvändiga personuppgifter som de förfogar över och som gäller de försäkrades yrken, anställningsförhållanden och utbetalda förmåner samt Folkpensionsanstalten även kontaktuppgifter.

Känsliga personuppgifter får, utöver vad som föreskrivs i 1 mom. 1, 3, 7, 9 och 10 punkten, samlas in hos uppgiftslämnarna endast om en känslig uppgift direkt har påverkat erhållandet av småbarnspedagogik, utbildning, förmåner eller service eller den form i vilken de ges eller när den känsliga uppgiften indirekt framgår av uppgifter som gäller erhållandet av småbarnspedagogik, utbildning, förmåner eller service, myndighetsbeslut eller orsakerna till och följderna av en trafikolycka eller ett olycksfall.

18 §

Offentlighet i fråga om uppgifter om företag och sammanslutningar

Var och en har rätt att utan hinder av 16 § 3 mom. lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet få uppgifter ur registret i form av en kopia eller i elektronisk form. Om registrerades

RP 72/2022 rd

rätt att invända mot behandling av personuppgifter föreskrivs i artikel 21 i den allmänna dataskyddsförordningen. Utöver av den allmänna dataskyddsförordningen regleras behandlingen av personuppgifter som införts i register av dataskyddslagen.

Denna lag träder i kraft den XXX 20 . _____

Helsingfors den 12 maj 2022

Statsminister

Sanna Marin

Kommunminister Sirpa Paatero

2.

Lag

om ändring av statistiklagen

I enlighet med riksdagens beslut
ändras 1 § 2 mom., 12 § 1 mom., 13 § 5 mom., 14 § 2 mom., 15 § 1, 4 och 7 mom. och 18 § 5 mom. i statistiklagen (280/2004), sådana de lyder i 1 § 2 mom., 12 § 1 mom. och 14 § 2 mom. sådana de lyder i lag 16/2020 samt 13 § 5 mom. och 15 § 1, 4 och 7 mom. i lag 361/2013, som följer:

Gällande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §

1 §

Lagens tillämpningsområde

Lagens tillämpningsområde

På behandling av uppgifter som samlas in för statistiska ändamål tillämpas Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning), dataskyddslagen (1050/2018) och lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (621/1999), om inte något annat föreskrivs i denna lag eller i någon annan lag.

På behandling av uppgifter som samlas in för statistiska ändamål tillämpas Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (*allmän dataskyddsförordning*), dataskyddslagen (1050/2018) och lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (621/1999), om inte något annat föreskrivs i denna lag eller i någon annan lag.

12 §

12 §

Sekretessbelagda och offentliga uppgifter

Sekretessbelagda och offentliga uppgifter

Bestämmelser om offentlighet och sekretess beträffande uppgifter som lämnats för statistiska ändamål samt om tystnadsplikt och förbud mot utnyttjande när det gäller dem finns i

Bestämmelser om offentlighet och sekretess beträffande uppgifter som lämnats för *statistiska ändamål* samt om tystnadsplikt och förbud mot utnyttjande när det gäller dem finns i

Gällande lydelse

lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet. Vad som föreskrivs i 24 § 1 mom. 16 punkten i den lagen tillämpas likväl inte på uppgifter som en myndighet som framställer statistik förfogar över och som beskriver statliga eller kommunala myndigheters eller statliga affärsverks verksamhet, uppgifter eller produktion av offentlig service, och inte heller på uppgifter som gäller företag och sammanslutningar enligt 18 § i denna lag.

13 §

Utlämnande av sekretessbelagda uppgifter

Bestämmelserna i 1–4 mom. utgör inget hinder för att uppgifterna lämnas tillbaka till den myndighet som har lämnat uppgiftsmaterialet till statistikmyndigheten.

14 §

Statistikcentralens rätt att samla in uppgifter med stöd av uppgiftsskyldighet

Kommuner och samkommuner är trots sekretessbestämmelserna skyldiga att lämna Statistikcentralen för statistikframställningen nödvändiga uppgifter om ekonomi, nyttigheter och anställda och om var verksamheten är belägen samt om andra resurser som verksamheten förutsätter.

15 §

Statistikcentralens rätt att samla in personuppgifter med stöd av uppgiftsskyldighet

Föreslagen lydelse

lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet. Vad som föreskrivs i 24 § 1 mom. 16 punkten i den lagen tillämpas likväl inte på uppgifter som en myndighet som framställer statistik förfogar över och som beskriver statliga eller kommunala myndigheters eller *samkommuners, välfärdsområdets eller välfärdsammanslutningars* myndighetsverksamhet eller statliga affärsverks verksamhet, uppgifter eller produktion av offentlig service, och inte heller på uppgifter som gäller företag och sammanslutningar enligt 18 § i denna lag.

13 §

Utlämnande av sekretessbelagda uppgifter

Bestämmelserna i 1–4 mom. utgör inget hinder för att uppgifterna i det *ursprungliga innehållet* lämnas tillbaka till den myndighet eller en annan uppgiftslämnare som har lämnat uppgiftsmaterialet till statistikmyndigheten.

14 §

Statistikcentralens rätt att samla in uppgifter med stöd av uppgiftsskyldighet

Kommuners, samkommuners, välfärdsområdets och välfärdssammanslutningars myndigheter är trots sekretessbestämmelserna skyldiga att lämna Statistikcentralen för statistikframställningen nödvändiga uppgifter om *deras* ekonomi, nyttigheter och anställda och om var verksamheten är belägen samt om andra resurser som verksamheten förutsätter.

15 §

Statistikcentralens rätt att samla in personuppgifter med stöd av uppgiftsskyldighet

Gällande lydelse

Statliga myndigheter är trots sekretessbestämmelserna skyldiga att lämna Statistikcentralen de personuppgifter som är nödvändiga för statistikframställningen och som beskriver en persons

1) socioekonomiska och demografiska egenskaper, inbegripet etniskt ursprung och religion,

2) boendeförhållanden och andra levnadsförhållanden,

3) inkomster, sociala förmåner, förmögenhet och egendom som personen äger och besitter samt personens ekonomiska ställning i övrigt,

4) närings- eller yrkesverksamhet,

5) utbildning, sysselsättning och arbetsförhållanden,

6) delaktighet i trafikolyckor och olycksfall samt orsakerna till och följderna av dem,

7) ådömda straff och egenskap av brottsoffer,

8) erhållande av rättshjälp eller behandling av personens ärenden inom domstolsväsendet och hos utökningsmyndigheter och andra verkställande myndigheter,

9) anlitande av polisens, Gränsbevakningsväsendets och Tullens tjänster samt egenskap av föremål för dessa myndigheters verksamhet,

10) kandidatur i val och övriga samhällsliga verksamhet.

Pensionsskyddscentralen, Folkpensionsanstalten och Keva är trots sekretessbestämmelserna skyldiga att lämna Statistikcentralen de nödvändiga personuppgifter som de förfogar över och som gäller de försäkrades yrken, anställningsförhållanden och utbetalda förmåner.

Känsliga personuppgifter får, utöver vad som föreskrivs i 1 mom. 1, 3, 7, 9 och 10 punkten, samlas in hos uppgiftslämnarna bara när en känslig uppgift direkt har påverkat erhållandet av utbildning, förmåner eller service eller den form i vilken de ges eller när den känsliga uppgiften indirekt framgår av uppgif-

Föreslagen lydelse

Statliga myndigheter är trots sekretessbestämmelserna skyldiga att lämna Statistikcentralen de personuppgifter som är nödvändiga för statistikframställningen och som beskriver en persons

1) socioekonomiska och demografiska egenskaper, inbegripet etniskt ursprung och religion,

2) boendeförhållanden och andra levnadsförhållanden,

3) inkomster, förmåner, *betalningar, skulder*, förmögenhet och egendom som personen äger och besitter samt personens ekonomiska ställning i övrigt,

4) närings- eller yrkesverksamhet,

5) *småbarnspedagogik* och utbildning samt sysselsättning och arbetsförhållanden,

6) delaktighet i trafikolyckor och olycksfall samt orsakerna till och följderna av dem,

7) ådömda straff och egenskap av brottsoffer,

8) erhållande av rättshjälp eller behandling av personens ärenden inom domstolsväsendet och hos utökningsmyndigheter och andra verkställande myndigheter,

9) anlitande av polisens, Gränsbevakningsväsendets och Tullens tjänster samt egenskap av föremål för dessa myndigheters verksamhet,

10) kandidatur i val och övriga samhällsliga verksamhet.

Pensionsskyddscentralen, Folkpensionsanstalten och Keva är trots sekretessbestämmelserna skyldiga att lämna Statistikcentralen de nödvändiga personuppgifter som de förfogar över och som gäller de försäkrades yrken, anställningsförhållanden och utbetalda förmåner samt *Folkpensionsanstalten även kontaktuppgifter*.

Känsliga personuppgifter får, utöver vad som föreskrivs i 1 mom. 1, 3, 7, 9 och 10 punkten, samlas in hos uppgiftslämnarna endast om en känslig uppgift direkt har påverkat erhållandet av *småbarnspedagogik*, utbildning, förmåner eller service eller den form i vilken de ges eller när den känsliga uppgiften

Gällande lydelse

ter som gäller erhållandet av utbildning, förmåner eller service, myndighetsbeslut eller orsakerna till och följderna av en trafikolycka eller ett olycksfall.

18 §

Offentlighet i fråga om uppgifter om företag och sammanslutningar

Var och en har rätt att utan hinder av 16 § 3 mom. lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet få uppgifter ur registret i form av en kopia eller i elektronisk form. En registrerad som avses i 3 § 5 punkten personuppgiftslagen har likväl rätt enligt 30 § i den nämnda lagen att förbjuda behandling av uppgifter som gäller den registrerade själv. På behandling av personuppgifter som finns antecknade i registret tillämpas även i övrigt personuppgiftslagen.

Föreslagen lydelse

indirekt framgår av uppgifter som gäller erhållandet av *småbarnspedagogik*, utbildning, förmåner eller service, myndighetsbeslut eller orsakerna till och följderna av en trafikolycka eller ett olycksfall.

18 §

Offentlighet i fråga om uppgifter om företag och sammanslutningar

Var och en har rätt att utan hinder av 16 § 3 mom. lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet få uppgifter ur registret i form av en kopia eller i elektronisk form. Om registrerades rätt att invända mot behandling av personuppgifter föreskrivs i artikel 21 i den allmänna dataskyddsförordningen. Utöver av den *allmänna dataskyddsförordningen regleras behandlingen av personuppgifter som införts i register av dataskyddslagen.*

Denna lag träder i kraft den XXX 20 .