

## Grundlagsutskottet

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

#### Till förvaltningsutskottet

## INLEDNING

### *Remiss*

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om statistikcentralen och statistiklagen (RP 72/2022 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande till förvaltningsutskottet.

### *Sakkunniga*

Utskottet har hört

- lagstiftningsråd Ilkka Harju, finansministeriet
- biträdande dataombudsman Heljä-Tuulia Pihamaa, Dataombudsmannens byrå
- professor Susanna Lindroos-Hovinheimo
- professor Olli Mäenpää
- professor Tomi Voutilainen.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- Ålands landskapsregering.

## PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att lagen om statistikcentralen och statistiklagen ändras.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft den 1 januari 2023.

I motiven till lagstiftningsordningen i propositionen granskas lagförslagen med avseende på grundlagens 10 § om skydd för privatlivet och grundlagens 16 § 3 mom. om frihet för vetenskapen. Avseende fästs också vid EU:s allmänna dataskyddsförordning.

Enligt regeringens uppfattning kan lagförslaget behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Regeringen anser det dock vara önskvärt att propositionen förs till grundlagsutskottet för behandling.

## Utlåtande GrUU 52/2022 rd

### UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

#### *Utgångspunkter för bedömningen*

(1) Enligt propositionen ska Statistikcentralens uppgifter utökas med upprätthållande av en forskar- och materialtjänst. Syftet med propositionen är att utveckla och förbättra distribution och utlämnande av material som statistikcentralen insamlat för statistiska ändamål via den nya forskar- och materialtjänsten. Samtidigt förtydligas Statistikcentralens och andra parter ställning samt dataskyddsrättsliga roller som personuppgiftsansvariga och personuppgiftsbiträden. Dessutom utvidgas Statistikcentralens rätt till information.

(2) Den gällande statistiklagen har kommit till med grundlagsutskottets medverkan (GrUU 3/2004 rd). Statistiklagen har sedermera anpassats till Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 223/2009 om europeisk statistik.

#### *Skydd för personuppgifter*

(3) Enligt propositionsmotiven kan de uppgifter som behandlas med stöd av lagförslagen innehålla personuppgifter och även uppgifter som hör till de särskilda kategorierna av personuppgifter. De föreslagna bestämmelserna är betydelsefulla med avseende på skyddet för privatlivet och för personuppgifter i 10 § i grundlagen. Bestämmelserna är av betydelse också med avseende på EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna. I artikel 7 i stadgan tryggas respekten för privatlivet och i artikel 8 vars och ens rätt till skydd av de personuppgifter som rör honom eller henne.

(4) Grundlagsutskottet anser att dataskyddsförordningens detaljerade bestämmelser, som tolkas och tillämpas i enlighet med de rättigheter som garanteras i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna, allmänt taget utgör en tillräcklig rättslig grund även med avseende på skyddet för privatlivet och personuppgifter enligt 10 § i grundlagen. Skyddet för personuppgifter bör i första hand tillgodoses utifrån den allmänna dataskyddsförordningen och den allmänna lagstiftningen på nationell nivå. Vi bör alltså förhålla oss restriktivt till att införa nationell speciallagstiftning. Sådan lagstiftning bör vara avgränsad till nödvändiga bestämmelser inom ramen för det nationella handlingsutrymme som dataskyddsförordningen medger (se GrUU 14/2018 rd, s. 5).

(5) Enligt artikel 5.1 b i den allmänna dataskyddsförordningen ska personuppgifter samlas in för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål och inte senare behandlas på ett sätt som är oförenligt med dessa ändamål. Ytterligare behandling för arkivändamål av allmänt intresse, vetenskapliga eller historiska forskningsändamål eller statistiska ändamål ska enligt artikel 89.1 inte anses vara oförenligt med de ursprungliga ändamålen. I artikel 89.2 står det att när personuppgifter behandlas för vetenskapliga eller historiska forskningsändamål eller statistiska ändamål får det i unionsrätten eller i medlemsstaternas nationella rätt föreskrivas undantag från de rättigheter som avses i förordningen.

(6) Enligt grundlagsutskottet är behandling för ändamål av allmänt intresse inte problematisk med tanke på skyddet för privatlivet och personuppgifter enligt 10 § 1 mom. i grundlagen (GrUU 1/2018 rd, s. 5, se även GrUU 3/2004 rd, s. 2).

## Utlåtande GrUU 52/2022 rd

(7) Grundlagsutskottet ser det dock som klart att behovet av speciallagstiftning i enlighet med det riskbaserade synsätt som också dataskyddsförordningen kräver 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 (se GrUU 14/2018 rd, s. 5). Behandlingen av känsliga uppgifter ska vara nödvändig och regleringen exakt och noggrant avgränsad.

(8) Grundlagsutskottet har ingenting att invända mot grunderna för regleringen till denna del. I enlighet med utskottets vedertagna praxis bör regleringen dock kompletteras särskilt med bestämmelser om förvaringstider för känsliga personuppgifter. Förvaltningsutskottet bör dessutom försäkra sig om att regleringen är förenlig med EU:s allmänna dataskyddsförordning och fästa särskild uppmärksamhet vid valet av rättslig grund för behandling av personuppgifter, vid att de föreslagna skyddsåtgärderna i fråga om särskilda kategorier av personuppgifter är tillräckliga samt vid definitionen av personuppgiftsansvarig.

### *Den vetenskapliga forskningens frihet*

(9) I 2 a § i lagförslag 1 i propositionen föreslås det att Statistikcentralens uppgifter utökas med upprätthållande av en forskar- och materialtjänst. Forskar- och materialtjänsten är enligt den föreslagna bestämmelsen 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.

(10) Enligt 16 § 3 mom. i grundlagen är vetenskapens, konstens och den högsta utbildningens frihet tryggad. Enligt 22 § i grundlagen ska det allmänna se till att de grundläggande fri- och rättigheterna tillgodoses. Grundlagsutskottet anser att regleringen därmed har ett godtagbart syfte.

(11) Grundlagsutskottet menar att regleringen i 2 a § är oklar. Enligt bestämmelsens ordalydelse verkar det rentav som om informationstjänsten i fråga om vetenskaplig forskning är avsedd att producera statistiska utredningar som beskriver vetenskaplig forskning i stället för att främja vetenskaplig forskning. Detta torde inte vara syftet med regleringen. Förvaltningsutskottet bör ändra bestämmelsens ordalydelse så att den motsvarar dess syfte.

(12) Grundlagsutskottet noterar dessutom att området för den vetenskapliga forskning som omfattas av propositionen verkar oklart i förhållande till det som tryggas i 16 § 3 mom. i grundlagen. Bestämmelsen i grundlagen omfattar bland annat vetenskapsidkarens rätt att välja sitt forskningsobjekt och sina forskningsmetoder (RP 309/1993 rd, s. 68—69). Utskottet anser att det med beaktande av den vetenskapliga forskning som omfattas av EU:s allmänna dataskyddsförordning står klart att det inte finns något konstitutionellt hinder för att genom vanlig lag främja forskning som inte hör till området för 16 § 3 mom. i grundlagen. Utskottet fäster dock uppmärksamhet vid den grundlagstryggade vetenskapliga forskningens särställning i ett sammanhang som detta. Utskottet har till exempel i sin bedömning av lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet

## Utlåtande GrUU 52/2022 rd

(offentlighetslagen) (GrUU 43/1998 rd, s. 7/I) ansett att det med hänsyn till vetenskapens frihet är ändamålsenligt att utlämnandet av uppgifter för vetenskaplig forskning i lag åtskiljs från andra syften och att huvudregeln ska vara att uppgifterna lämnas ut. Utskottet beklagar därför att propositionen inte i tillräcklig utsträckning granskar betydelsen av vetenskapens frihet i förhållande till den föreslagna bestämmelsen.

(13) Enligt 2 a § 4 mom. i lagförslag 1 kan en ansökan om användningstillstånd enligt 1 mom. avslås av vägande skäl. Regleringen är också till denna del oklar, eftersom 1 mom. i den paragrafen inte innehåller några bestämmelser om användningstillstånd. Grundlagsutskottet fäster till denna del särskild uppmärksamhet vid användningstillstånd för sådan vetenskaplig forskning som avses i 16 § 3 mom. i grundlagen.

(14) Grundlagsutskottet har bedömt (GrUU 3/2004 rd, s. 2/II) en bestämmelse enligt vilken statistikmyndigheten får lämna ut sekretessbelagda uppgifter som den samlat in för statistiska ändamål för vetenskapliga undersökningar som gäller samhällsförhållandena. Utskottet ansåg att det med tanke på vetenskapens frihet, som tryggas i 16 § 3 mom. i grundlagen, inte är helt lämpligt att bestämmelsen för den vetenskapliga forskningens vidkommande bara ska gälla undersökningar som rör "samhällsförhållanden", och att det fanns skäl att överväga en precisering av förslaget till denna del.

(15) Grundlagsutskottet har sedermera med avseende på den vetenskapliga friheten också bedömt 31 § 3 mom. i dataskyddslagen. Där sägs det att när personuppgifter som avses i artikel 9.1 och artikel 10 i dataskyddsförordningen behandlas i samband med en vetenskaplig eller historisk undersökning, krävs det för ett undantag från vissa av den registrerades rättigheter att det utförs en konsekvensbedömning avseende dataskydd och att konsekvensbedömningen delges dataombudsmannen i förväg (GrUU 14/2018 rd, s. 17). Utskottet noterade att när det för forskning av den här typen krävs en konsekvensbedömning som ska delges dataombudsmannen innebär detta att det görs ett intrång i vetenskapsfriheten enligt 16 § 3 mom. i grundlagen på ett sätt som inte till alla delar är förenligt med proportionalitetskravet. Förvaltningsutskottet måste därför ändra bestämmelserna inom de gränser som dataskyddsförordningen tillåter på så sätt att vetenskapsfriheten tillgodosågs bättre.

(16) Grundlagsutskottet anser att den nu aktuella regleringen måste bedömas utifrån motsvarande utgångspunkter. Tillståndsplikt för användning av en materialtjänst som är avsedd för forskning är en begränsning av den vetenskapliga forskningens frihet och det bör läggas fram godtagbara grunder för detta. Sådana grunder kan exempelvis hänföra sig till sekretess för uppgifter eller skydd av personuppgifter. I det nu aktuella förslaget är det inte frågan om sådana grunder. Förvaltningsutskottet bör också nu ändra regleringen så att den vetenskapliga friheten tryggas bättre. Utskottet påminner om att de bestämmelser som begränsar vetenskapens frihet också måste vara exakta och noggrant avgränsade. Enligt 2 § 3 mom. i grundlagen ska all utövning av offentlig makt bygga på lag. Grunderna för användningstillstånd samt för beviljande och avslag av tillstånd ska framgå betydligt noggrannare av lagen än vad som nu föreslås. Om avsikten är att med användningstillstånd i detta sammanhang hänvisa till bestämmelser som uppfyller kraven i grundlagen och som redan utfärdats någon annanstans, bör det hänvisas till dem i författningstexten.

## Utlåtande GrUU 52/2022 rd

### *Offentlighetsprincipen*

(17) Enligt 12 § 2 mom. i grundlagen är handlingar och upptagningar som innehas av myndigheterna offentliga, om inte offentligheten av tvingande skäl särskilt har begränsats genom lag. Var och en har rätt att ta del av offentliga handlingar och upptagningar.

(18) Statistikcentralen och övriga statistikmyndigheter är myndigheter som avses i grundlagen. Handlingar och annat informationsmaterial som myndigheterna förfogar över och som erhållits, inhämtats och upprättats för statistiska ändamål omfattas av offentlighetsprincipen enligt 12 § 2 mom. i grundlagen, oberoende av lagringsplattform, till exempel som upptagningar i informationssystemet (se t.ex. GrUU 3/2009 rd).

(19) Grundlagsutskottet noterar dock att enligt 24 § 1 mom. 16 punkten i den gällande offentlighetslagen är handlingar som överlämnats till statistikmyndigheter för statistikframställning liksom handlingar som frivilligt överlämnats till en myndighet för forskning eller statistikföring sekretessbelagda. Enligt grundlagsutskottet (GrUU 3/2004 rd, s. 2/I) kan sekretess för uppgifter som statistikmyndigheten förfogar över och som erhållits i statistiskt syfte anses vara en nödvändig förutsättning för att det ska uppstå ett ömsesidigt förtroende mellan myndigheten och uppgiftslämnarna och därmed för statistikmyndighetens möjligheter att få tillförlitliga uppgifter. Enligt 12 § 1 mom. i lagförslag 2, som utvidgar det nuvarande undantaget, ska 24 § 1 mom. 16 punkten i offentlighetslagen dock inte tillämpas 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 statistiklagen.

(20) Det har alltså i statistiklagen gjorts ett tämligen omfattande undantag från offentlighetslagens relativt täckande sekretessgrund, som inte innehåller någon klausul om skaderekvisit. Undantagets syfte är att trygga myndigheternas möjligheter att få uppgifter för statistik- och undersökningsändamål, och det är motiverat också med tanke på offentlighetslagens syfte. Också färdigt uppgiftsmaterial som avses i 2 b § 4 mom. i lagförslag 1 kan vara föremål för betydande undantag från sekretessen.

(21) I den nu aktuella propositionen verkar bestämmelserna om användningstillstånd, som bedömts vara bristfälliga och oklara ovan, också utsträcka sig bland annat till uppgifter som offentliga myndigheter har i sin besittning med stöd av 12 § i statistiklagen. Grundlagsutskottet har i och för sig ansett att man genom lag kan föreskriva om omfattande begränsningar av offentligheten som gäller statistikväsendet. I denna bedömning var det bland annat av betydelse att statistikmyndigheten på grund av sitt uppdrag inte kan jämföras med andra myndigheter vars dokument i regel ska vara offentliga för att tillåta offentlig kritik och tillsyn av den offentliga makt de utövar (GrUU 3/2004 rd, s. 2). Jämfört med vad som redan föreskrivs innebär dock bestämmelserna om användningstillstånd en ny begränsning av offentligheten enligt 12 § 2 mom. i grundlagen.

(22) Bestämmelserna om användningstillstånd måste således preciseras och kompletteras så att också de uppfyller kraven på begränsning av offentligheten i 12 § 2 mom. i grundlagen. Alternativt ska bestämmelserna om användningstillstånd avgränsas så att de inte gäller offentliga hand-

## Utlåtande GrUU 52/2022 rd

lingar eller upptagningar som innehas av en myndighet. Med beaktande också av hur bestämmelserna om användningstillstånd förhåller sig till den vetenskapliga friheten, som tryggas i 16 § 3 mom. i grundlagen, är en sådan avgränsning eller precisering en förutsättning för att lagförslag 1 ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

(23) Enligt 2 a § 4 mom. i lagförslag 1 ska uppgifter som tas emot för forskar- och materialtjänsten utlämnas genom beslut av materialets ägare eller den personuppgiftsansvarige. Betydelsen av den föreslagna bestämmelsen är oklar, och exempelvis definieras inte materialets ägare i lagen. Bestämmelsen verkar innebära en sådan begränsning av offentligheten för handlingar och upptagningar som innehas av myndigheter som avses i 12 § 2 mom. i grundlagen. Bestämmelsen bör antingen strykas eller kompletteras och preciseras, tillsammans med dess motivering, så att den bättre motsvarar kraven på begränsning av offentligheten i 12 § 2 mom. i grundlagen. Om avsikten med bestämmelsen är att bemyndiga någon annan än en myndighet att besluta om offentlighet för material som den överlåtit men som innehas av en myndighet, måste bestämmelsen och motiveringen till den preciseras och ändras så att de motsvarar det som i 124 § i grundlagen föreskrivs om överföring av offentliga förvaltningsuppgifter på någon annan än en myndighet.

(24) Enligt hänvisningsbestämmelsen i lagförslag 2 finns bestämmelser om den registrerades rätt att invända mot behandling av personuppgifter om honom eller henne själv i artikel 21 i dataskyddsförordningen. Enligt motiveringen till den föreslagna bestämmelsen (s. 69) motsvarar den förbuds rätt som nämns i bestämmelsen den rätt att göra invändningar som avses i dataskyddsförordningen. Hänvisningsbestämmelsen är till sin ordalydelse en informativ hänvisningsbestämmelse utan rättsverkningar.

(25) Trots att bestämmelsen formellt är informativ fäster grundlagsutskottet dock uppmärksamhet vid att den rätt som det hänvisas till i bestämmelserna i EU:s allmänna dataskyddsförordning gäller behandling av personuppgifter, vilket enligt definitionsbestämmelsen i artikel 4.2 i förordningen också omfattar utlämning av uppgifter genom överföring, spridning eller tillhandahållande på annat sätt. Artikel 86 innehåller å andra sidan bestämmelser om behandling av personuppgifter och om offentliga handlingars offentlighet.

(26) Grundlagsutskottet har bedömt bestämmelsen om beaktande av offentlighetsprincipen i 28 § i dataskyddslagen (GrUU 14/2018 rd, s. 15). På rätten att få uppgifter ur myndigheternas personregister och på annat utlämnande av personuppgifter ur dessa personregister ska tillämpas vad som föreskrivs om offentlighet i myndigheternas verksamhet. Bestämmelsen motsvarade 8 § 4 mom. i den då gällande personuppgiftslagen, som stiftats med grundlagsutskottets medverkan (GrUU 25/1998 rd). Utskottet såg den valda lösningen som motiverad med avseende på 12 § 2 mom. i grundlagen. Av skäl som följer av 12 § 2 mom. i grundlagen, bland annat för att undvika felaktiga kontradiktoriska slutsatser, har utskottet senare ansett det nödvändigt (se t.ex. GrUU 27/2021 rd, s. 9) att ordalydelsen i hänvisningsbestämmelserna i speciallagarna förenhetligas med dessa allmänna lagar. Utskottet anser att också den nu föreslagna hänvisningsbestämmelsen måste preciseras och förtydligas inom ramen för EU:s allmänna dataskyddsförordning så att det tydligt framgår att avsikten med bestämmelsen inte är att införa en sådan begränsning av offentligheten som avses i 12 § 2 mom. i grundlagen.

## Utlåtande GrUU 52/2022 rd

### *Utlämnande av uppgifter till Statistikcentralen*

(27) I 2 a § 3 och 4 mom. i lagförslag 1 föreslås det bestämmelser om utlämnande av uppgifter till Statistikcentralens forskar- och materialtjänst. Regleringen innehåller ingen skyldighet att lämna ut uppgifter till tjänsten i fråga, utan utlämnandet är alltid beroende av statistikmyndighetens prövning (3 mom.). De föreslagna bestämmelserna överlappar till sitt innehåll bestämmelserna om utlämnande av uppgifter som samlats in för statistiska ändamål i 4 kap. i statistiklagen, vilket är ägnat att skapa oklarhet om innehållet i bestämmelserna. Förvaltningsutskottet bör bedöma om bestämmelserna behövs. Regleringen bör också till denna del förtydligas och preciseras. Bestämmelsen i 2 a § 3 mom. i lagförslag 1, enligt vilken icke-offentliggjord statistik baserad på administrativa register i regel inte utgör ett ”hinder eller ett skäligt dröjsmål” när administrativt registermaterial som används vid statistikföringen lämnas ut till forskar- och materialtjänsten, bör förtydligas väsentligt.

### *Brådskande handläggning av ansökan och avgörande utan dröjsmål*

(28) En brådskande behandling av statsrådets eller ministeriets ansökan om användningstillstånd, som det föreslås bestämmelser om i 2 a § 2 mom., kan enligt grundlagsutskottet i sig vara motiverad med beaktande av de framförda motiven. Avsikten torde dock ha varit att i stället för att föreskriva om ett snabbt avgörande av ansökan föreskriva om brådskande behandling av ansökan och om snabbt verkställande av ett eventuellt positivt tillståndsbeslut. Förvaltningsutskottet bör granska bestämmelsen och vid behov ändra den.

## FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

*att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, men lagförslag 1 bara om utskottets konstitutionella anmärkningar till dess bestämmelse om användningstillstånd beaktas på behörigt sätt.*

## Utlåtande GrUU 52/2022 rd

Helsingfors 13.10.2022

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Johanna Ojala-Niemelä sd  
vice ordförande Heikki Vestman saml  
medlem Jukka Gustafsson sd  
medlem Maria Guzenina sd  
medlem Hannu Hoskonen cent  
medlem Olli Immonen saf  
medlem Hilikka Kemppi cent  
medlem Mats Löfström sv  
medlem Jukka Mäkynen saf  
medlem Sakari Puisto saf  
medlem Tuula Väätäinen sd  
ersättare Veronika Honkasalo vänst  
ersättare Wille Rydman wr.

Sekreterare var

utskottsråd Mikael Koillinen.