

HALLINTOVALIOKUNNAN MIETINTÖ 3/2004 vp

Hallituksen esitys tilastolaiksi ja laiksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 §:n muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 9 päivänä joulukuuta 2004 lähettänyt hallintovaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen tilastolaiksi ja laiksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 §:n muuttamisesta (HE 157/2003 vp).

Lausunto

Eduskunnan päätöksen mukaisesti perustuslakivaliokunta on antanut asiasta lausunnon (PeVL 3/2004 vp), joka on otettu tämän mietinnön liitteeksi.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- neuvotteleva virkamies Miliza Vasiljeff, valtiovarainministeriö

- lainsäädäntöneuvos Anna-Riitta Wallin, oikeusministeriö
- lainsäädäntöneuvos Kimmo Hakonen, sisäasiainministeriö
- ylitarkastaja Matias Lintula, Tullihallitus
- tulosaluejohtaja Olli Nylander, Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus
- hallintojohtaja Anna-Leena Reinikainen, Tilastokeskus
- tietohuoltopäällikkö Leena Meisalo, Suomen Kuntaliitto
- professori Olli Mäenpää.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- opetusministeriö
- Kansaneläkelaitos
- Eläketurvakeskus
- professori Timo Konstari.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan annettavaksi uusi tilastolaki, jolla kumottaisiin voimassa oleva tilastolaki. Ehdotetussa uudessa laissa otettaisiin huomioon muun lainsäädännön kehitys, tilastolain soveltamisesta saadut kokemukset sekä muut muutos- ja kehittämistarpeet.

Esityksessä ehdotetaan täsmennettäväksi valtion viranomaisten tietojen keräämistä, tietojen käsittelyä ja laatimista sekä tilastotarkoituksiin

kerättyjen tietojen luovuttamista koskevia säännöksiä. Tilastotietojen keräämiseen, luovuttamiseen, suojaamiseen ja muuhun käsittelyyn tilastoja laadittaessa noudatettaisiin lisäksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettua lakia ja henkilötietolakia, jollei ehdotetussa laissa säädettäisi toisin.

Ehdotetun lain mukaan tilastotarkoituksiin saatujen tietojen salassapito ja julkisuus määräy-

tyisivät ehdotettuja poikkeuksia lukuun ottamatta viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain mukaan. Tämän vuoksi ehdotetaan myös viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettua lakia muutettavaksi niin, että kaikki tilastojen perusaineistot ovat salassa pidettäviä, jollei laissa toisin säädetä.

Ehdotetun lain mukaan julkisia tietoja olisi-
vat edelleen valtion ja kunnallisten viranomaisten toimintaa ja julkisten palvelujen tuottamista kuvaavat, muun lainsäädännön mukaan julkiset tiedot sekä ehdotetussa laissa luetellut tilastokeskuksen yritys- ja toimipaikkarekisteriin mer-

kityt tiedot. Salassa pidettävien tilastotietojen luovuttamista koskevia säännöksiä ehdotetaan tarkennettavaksi.

Tilastokeskuksen oikeutta kerätä tietoja tiedonantovelvollisuuden perusteella ehdotetaan täsmennettäväksi. Tämä koskee erityisesti henkilötietoja. Lisäksi ehdotetaan, että tilastokeskuksella olisi oikeus laatia toimeksiannon perusteella tilastoja.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen kun ne on hyväksytyt ja vahvistettu.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Hallituksen esityksen tarkoituksena on korvata voimassa oleva tilastolaki (62/1994) kokonaan uudistetulla lailla. Ehdotettu uusi tilastolaki koskee yleisesti valtion tilastotointoa, mutta siihen sisältyy myös nimenomaisesti tilastokeskuksen tilastotointoa koskevia säännöksiä. Lisäksi hallituksen esitykseen sisältyy ehdotus viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 24 §:n muuttamisesta.

Hallituksen esityksen mukaan tilastolain uudistamisen lähtökohtana on uuden perustuslain määrittelemät tiedolliset perusoikeudet, erityisesti julkisuusperiaate sekä yksityiselämän ja henkilötietojen suoja, ja yksityisen tiedonantovelvollisuuden lakisääteisyysvaatimus. Lähtökohtana on myös muussa informaatio-oikeuden alaan kuuluvassa lainsäädännössä tapahtunut kehitys, varsinkin julkisuuslaki ja henkilötietolaki. Lisäksi tilastotoimeen vaikuttavat kansainvälinen kehitys ja Euroopan unionin jäsenyydestä aiheutuva tietotarpeiden ja säädösten lisääntyminen. Uusia vaatimuksia tilastotoimelle asettavat niinkään informaatiotekniikan kehitys, sähköinen asiointi ja verkottuneet palvelut, samoin kuin tietotarpeiden erilaistuminen. Nykytilanteessa on entistä tärkeämpää myös lisätä tiedonantajien ja tilastoviranomaisten välistä vuorovaikutusta sekä turvata tiedonantajien ja tietojen kohteiden tietosuojaa. Hallintovaliokun-

ta katsoo, että esitys vastaa hyvin tilastotoimen oikeudellisessa ympäristössä tapahtunutta muutosta ja sen asettamia uusia laadullisia vaatimuksia.

Uutta tilastolakia koskevan ehdotuksen (1. lakiehdotus) 13 §:n 2 momentin perusteella tilastoviranomainen voi luovuttaa tilastotarkoitukseen keräämiään salassa pidettäviä tietoja yhteiskuntaoloja koskevia tieteellisiä tutkimuksia ja tilastollisia selvityksiä varten. Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan (PeVL 3/2004 vp) katsonut, että perustuslain 16 §:n 3 momentissa turvatuun tieteen vapauden näkökulmasta ei ole aivan asianmukaista ulottaa sääntelyä tieteellisen tutkimuksen osalta vain yhteiskuntaoloja koskevaan tutkimukseen. Valiokunta on katsonut, että ehdotuksen tarkistamista tältä osin on aiheellista vielä harkita.

Hallintovaliokunta toteaa, että ehdotettu säännös vastaa voimassa olevan tilastolain 18 §:n 2 momenttia, jonka mukaan tilastoja laativa viranomainen voi luovuttaa tilastotarkoitukseen keräämiään tietoja yhteiskuntaoloja koskevia tieteellisiä tutkimuksia ja tilastollisia selvityksiä varten. Tilastolaissa käsitteellä yhteiskuntaolot ei tarkoiteta vain jotain yhteiskuntatieteellistä tieteenhaaraa vaan yleensä valtion tilastotoimen koko toimialaa. Ehdotetun lain 2 §:n 1 momentissa määritellään valtion tilastotoimen tehtäväksi huolehtia yhteiskuntaoloja ja niiden

kehitystä kuvaavien tilastojen laatimisesta. Ehdotetun 3 §:n mukaan lain tarkoituksena on muun muassa yhteiskunnallista päätöksentekoa ja suunnittelua varten tarvittavan luotettavan tilastotiedon saannin varmistaminen. Valiokunta pitää tärkeänä, että tilastotarkoituksiin saatujen salassa pidettävien tietojen käyttötarkoituksidonnaisuus säilyy ja ettei tietoja myöhemminkään voida käyttää alkuperäisestä tarkoituksesta poikkeavalla tavalla. Valiokunta katsoo, että hallituksen esityksessä ehdotetulla muotoilulla turvataan toisaalta tietojen käyttötarkoituksidonnaisuus ja toisaalta niiden riittävän laaja käyttömahdollisuus, ja valiokunta pitää muotoilua asianmukaisena.

Hallituksen esitykseen sisältyy ehdotus julkisuuslain 24 §:n 16 kohdan muuttamiseksi (2. lakiehdotus). Ehdotetun säännöksen mukaan salassa pidettäviä viranomaisen asiakirjoja ovat, jollei erikseen toisin säädetä, tilastoviranomaiselle tilastojen laatimista varten annetut asiakirjat samoin kuin asiakirjat, jotka on vapaaehtoisesti annettu viranomaiselle tutkimusta tai tilastointia varten.

Perustuslakivaliokunta on edellä mainitussa lausunnossaan kiinnittänyt huomiota ehdotettuun säännökseen, siltä osin kuin salassa pidettäviksi ehdotetaan säädettäväksi myös sellaiset asiakirjat, jotka on vapaaehtoisesti annettu viranomaiselle tutkimusta tai tilastointia varten. Voimassa olevan lain mukaan kyseinen salassapitosäännös koskee vain tutkimuksen tai tilaston perusaineistoa. Perustuslakivaliokunta on todennut, että sanamuodon tarkistusta ei esityksessä ole perusteltu ja että tarkistukselle ei sen mielestä ole tarvetta.

Hallintovaliokunta toteaa yleisesti, että julkisuuslakiin on pyritty keräämään kaikki asiakirjajulkisuutta ja salassapitoa koskevat säännökset, minkä vuoksi tilastotarkoituksiin kerättyjen tietojen salassapitosäännöksen siirtäminen sinne on perusteltua.

Säännöksen varsinainen aineellinen muutos koskee tiedonantovelvollisuuden nojalla kerättyjen tietojen salassapitovelvollisuutta. Hallituksen esityksessä ehdotetun säännöksen perusteella kaikki tilastojen perusaineistot ovat salas-

sa pidettäviä, jollei laissa toisin säädetä. Sama periaate on jo voimassa olevassa tilastolaissa. Periaate on ehdotettu siirrettäväksi julkisuuslakiin ja samassa yhteydessä säännöksen terminologiaa on ehdotettu tarkennettavaksi vastamaan julkisuuslaissa yleisesti käytettyä terminologiaa eli sana perusaineisto ehdotettu korvattavaksi sanalla asiakirja.

Hallintovaliokunta toteaa ensinnäkin, että tilastosalaisuus merkitsee tavanomaista tiukempaa kerättävien tietojen suojaa. Myös tilastotietojen massaluonteisuudesta ja tietojen massakäsittelystä johtuen tämä periaate on tarkoituksenmukainen. Ehdotettu salassapitoperiaate vastaa myös voimassa olevan tilastolain periaatteita. Valiokunta toteaa, että julkisuuslain 5 §:n mukainen asiakirjan käsite kattaa käsitteen perusaineisto ja on sitä jonkin verran laajempi. Perusaineiston käsitteellä ei myöskään ole tilastoalalla vakiintunutta sisältöä. Perusaineiston käsite saatetaan ymmärtää vain esimerkiksi laajoja tietoineistokokonaisuuksia, kuten massamuotoisena annettuja henkilötietoja koskevaksi aineistoksi, ei sen sijaan tutkimusta varten annetuiksi kuvauksiksi esimerkiksi noudatettavista menettelytavoista. Kun julkisuuslain 17 §:n mukaan salassapitosäännöksiä on tulkittava suppeasti, saattaisi se perusaineisto-käsitettä käytettäessä valiokunnan mielestä johtaa siihen, että osa tutkimusta varten vapaaehtoisesti annetuista aineistoista ja tiedoista tulisi julkisiksi, ja tämä puolestaan saattaisi haitata viranomaisia saamasta tutkimusta varten tarpeellisia tietoja. On myös tärkeää, että käsitteet ovat selkeitä ja johdonmukaisia. Näistä syistä hallintovaliokunta pitää hallituksen esityksessä ehdotettua muotoilua asianmukaisena. Valiokunta toteaa lisäksi, että tilastoviranomaisen hallussa olevien aineistojen julkisuuden rajoittaminen ei vaikuta hallinnollisten aineistojen julkisuuteen niissä julkishallinnon yksiköissä, joissa ne ovat syntyneet.

Voimassa olevaa tilastolakia muutettiin vuoden 2002 alusta voimaan tulleella lailla (1293/2001), jolloin tieto yritysten toimipaikkojen henkilökunnan määrän suuruusluokasta säädettiin julkiseksi. Säännös sisältyy nyt ehdote-

tun tilastolain 18 §:n 3 momenttiin. Kyseinen tieto on merkityksellinen kuntien kannalta yhteisöveron jako-osuuksien määrittämiseksi. Kun tieto on julkinen, kunta voi tarkistaa, että sille tuleva yhteisövero perustuu oikeisiin tietoihin. Uutta tilastolakia valmistellut työryhmä sai tehtäväkseen arvioida säännöksen toimivuutta, mutta totesi seuranta-ajan riittämättömäksi päätelmien tekemiseen. Valiokunta korostaa säännöksen toimivuuden merkitystä ja pitää välttämättömänä, että säännöksen toimivuuden seuranta jatketaan.

Säättämisjärjestys

Perustuslakivaliokunnan lausunnosta ilmenee, että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella hallintovaliokunta ehdottaa,

että lakiehdotukset hyväksytään muuttamattomina.

Helsingissä 19 päivänä maaliskuuta 2004

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Matti Väistö /kesk
jäsen. Sirpa Asko-Seljavaara /kok
Nils-Anders Granvik /r
Lasse Hautala /kesk
Hannu Hoskonen /kesk
Esko Kurvinen /kok

Lauri Kähkönen /sd
Rosa Meriläinen /vihr
Heli Paasio /sd
Juha Rehula /kesk
vjäs. Petri Salo /kok
Kimmo Tiilikainen /kesk.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Minna-Liisa Rinne.