

HALLINTOVALIOKUNNAN MIETINTÖ 6/2013 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi tilastolain sekä maaseutuelinkeinotilastoista annetun lain 2 ja 3 §:n muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 13 päivänä marraskuuta 2012 lähettänyt hallintovaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen eduskunnalle laeiksi tilastolain sekä maaseutuelinkeinotilastoista annetun lain 2 ja 3 §:n muuttamisesta (HE 154/2012 vp).

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- hallitusneuvos Ilkka Turunen ja finanssineuvos Tuomo Mäki, valtiovarainministeriö
- opetusneuvos Juha Haataja, opetus- ja kulttuuriministeriö
- toimialueen päällikkö Esa Katajamäki, Tike, Maa- ja metsätalousministeriön tietopalvelukeskus
- tilastojohtaja Timo Koskimäki, Tulli
- osastonjohtaja Päivi Hämäläinen, Terveysten ja hyvinvoinnin laitos
- tilastojohtaja Jari Tarkoma, Tilastokeskus
- kehitysjohtaja Timo Asikainen, Työttömyysvakuutusrahasto

- professori Risto Lehtonen, Helsingin yliopisto
- tilastoasiantuntija Sirkka-Liisa Piipponen, Suomen Kuntaliitto
- professori Olli Mäenpää.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- oikeusministeriö
- sisäasiainministeriö
- maa- ja metsätalousministeriö
- työ- ja elinkeinoministeriö
- sosiaali- ja terveysministeriö
- tietosuojavaltuutettu
- Verohallinto
- Kansallisarkisto
- Itä-Suomen yliopisto
- Elinkeinoelämän Tutkimuslaitos ETLA
- Palkansaajien tutkimuslaitos PT
- Pellervon taloustutkimus PTT
- Valtion taloudellinen tutkimuskeskus VATT
- Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- Tapaturmavakuutuslaitosten liitto TVL.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi tilastolain ja maaseutuelinkeinotilastoista annettua lakia.

Esityksen tavoitteena on yhdenmukaistaa kansallinen tilastointia koskeva lainsäädäntö uuden Euroopan tilastoja koskevan Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen kanssa. Lisäksi

esityksen tavoitteena on edistää tilastotarkoituksia varten kerättyjen tietojen nykyistä laajempaa hyväksikäyttöä erityisesti tieteellisessä tutkimuksessa.

Tilastolakiin ehdotetaan lisättäväksi tilastoviranomaisen ammatillista riippumattomuutta koskeva säännös. Tilastolain tietojen salassapitoa ja julkisuutta koskevaa säännöstä muutettaisiin siten, että tilastotarkoituksiin kerättyjen viranomaistoimintaa koskevien tietojen osalta säännöksessä otettaisiin nykyistä täsmällisemmin huomioon perustuslaissa ja viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa tarkoitettun julkisuusperiaatteen toteutuminen.

Lain tarkoitusta koskevaa säännöstä muutettaisiin niin, että lain tarkoituksena olisi edistää myös tilastotarkoituksia varten kerättyjen tietojen käyttöä tieteellisissä tutkimuksissa ja yhteiskuntaoloja koskevissa tilastollisissa selvityksissä. Esityksen mukaan tieteellistä tutkimusta varten voitaisiin antaa käyttöoikeus nykyistä laajemmin myös salassa pidettäviin tietoihin tietyn laissa tarkkarajaisesti määritellyin edellytyksin. Tutkijoiden vaitiolovelvollisuutta ja tietojen hyväksikäyttökieltoa koskevaa sääntelyä selkiytettäisiin. Lakiin lisättäisiin myös EU:n tilastoasetusta vastaava säännös julkiseen käyttöön tarkoitettujen tiedostojen muodostamisesta ja käytöstä.

Tilastolain salassa pidettävien tietojen luovuttamista koskevaan pykälään lisättäisiin säännökset salassa pidettävien tietojen luovuttamisesta Euroopan tilastojärjestelmään kuuluvien viranomaisten sekä edellä mainittujen tilastoviranomaisten ja Euroopan keskuspankkijärjestelmän jäsenten kesken.

Esityksen mukaan tilastolakiin lisättäisiin säännökset tietojen säilytysajasta sekä tietojen luovuttamisen tavoista ja keinoista sekä säännös oikaisuvaatimuksen käytöstä valitusta edeltävänä muutoksenhakuvaiheena. Hallintopäätöksen tiedoksiantoa koskevaa säännöstä muutettaisiin niin, että tiedoksianto olisi mahdollista tehdä myös sähköisenä tiedoksiantona. Esityksen mukaan Tilastokeskuksen tiedonkeruuvaltuuksia laajennettaisiin. Esityksessä ehdotetaan tilastolakiin tehtäväksi myös eräitä teknisiä ja terminologisia muutoksia.

Lisäksi esitykseen sisältyy maaseutuelinkeinotilastoista annetun lain muutosehdotus, jolla eräitä laissa olevia säädösviittauksia ehdotetaan ajantasaistettaviksi sekä Maa- ja metsätalousministeriön tietopalvelukeskuksen tiedonsaantioikeutta eräin osin laajennettaisiin.

Esitykseen sisältyvät lait on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Yleisperustelut

Tilastolain muutoksen tarkoituksena on yhdenmukaistaa kansallinen tilastointia koskeva lainsäädäntö Euroopan tilastoista annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 223/2009 (EU:n tilastoasetus) kanssa sekä edistää tilastotarkoituksia varten kerättyjen tietojen nykyistä laajempaa käyttöä tieteellisessä tutkimuksessa ja yhteiskuntaoloja koskevissa tilastollisissa selvityksissä. Lisäksi tutkijoiden vaitiolovelvollisuutta ja tietojen hyväksikäyttökieltoa koskevaa sääntelyä selkiytetään ja lakiin lisätään EU:n tilastoasetusta vastaava säännös jul-

kiseen käyttöön tarkoitettujen tiedostojen muodostamisesta ja käytöstä.

Suomessa tietoyhteiskuntaa on viime vuosina edistetty monin tavoin ja kansallinen tietoyhteiskuntalinjaus tukee tietoaaineistojen avaamista ja niiden nykyistä parempaa ja laaja-alaisempaa hyödyntämistä yhteiskunnassa. Suomessa on kansainvälisesti vertaillen erittäin korkealaatuiset ja kattavat julkisen hallinnon rekisteriaineistot, jotka soveltuvat empiiriseen tutkimukseen erinomaisesti. Näiden aineistojen tehokas käyttö tieteellisessä tutkimuksessa on tärkeää sekä itse tutkimuksen että yhteiskuntapoliittisen pää-

töksenteon tietotarpeiden kannalta. Tilastolain uudistaminen liittyy tähän kokonaisuuteen.

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää esitystä tarpeellisenä ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta puoltaa lakiehdotusten hyväksymistä seuraavin huomautuksin ja muutosehdotuksin.

Yksityiskohtaiset perustelut

1. Laki tilastolain muuttamisesta

2 §. Valtion tilastotoimi ja tilastoja laativat viranomaiset. Valiokunta on korvannut 2 momentin 1 kohdassa viranomaisen nimen Tullilaitos nimellä Tulli vuoden 2013 alusta voimaan tulleen Tullin hallinnosta annetun lain (960/2012) mukaisesti.

10 a §. Tietojen säilytysaika. Hallituksen esityksessä tilastolakiin esitetään lisättäväksi säännös tietojen säilytysajasta. Ehdotetun 10 a §:n mukaan tilastoviranomainen ja tilastoja laativa muu viranomainen saa säilyttää tilastotarkoituksiin keräämänsä tiedot niin kauan kuin se on tämän lain tarkoituksen toteuttamisen kannalta välttämätöntä, jollei tietojen säilyttämisestä säädetä toisin edellä tarkoitettua viranomaista koskevassa muussa laissa. Tämän jälkeen tiedot on hävitettävä yhden vuoden kuluessa, jollei arkistolaitos arkistolain (831/1994) nojalla määrää tietoja säilytettäväksi pysyvästi.

Koska tilastotarkoituksia varten kerättyjen tietojen käsittelyssä on usein kysymys myös henkilötietojen käsittelystä, on tarpeellista, että tietojen säilytysajasta säädetään laissa. Pykälän yksityiskohtaisten perustelujen mukaan ennen kuin tilastoviranomainen tai tilastoja laativa muu viranomainen hävittää tilastojen laatimisessa kerättyjä tietoja, on siitä syytä ilmoittaa arkistolaitokselle, jotta laitos voi määrittellä kantansa tietojen säilytysarvoon ja määrätä tiedot tarvittaessa pysyvästi säilytettäväksi. Selvyyden vuoksi valiokunta toteaa, että ehdotettu 10 a § ei tarkoita sitä, että tilastoviranomaisen tulisi odottaa tietojen käyttötarkoituksen päättymiseen asti

ennen kuin se on yhteydessä arkistolaitokseen. Säännös määrittelee ainoastaan ajankohdan, jolloin se viimeistään tulee tehdä. Tilastoviranomainen voi pyytää arkistolaitokselta määräystä tietojen pysyvän säilytysarvon määrittelystä jo hyvissä ajoin ennen kuin tietojen käyttötarkoitus päättyy. Kun tietojen pysyvää säilyttämistä koskeva määräys haetaan lähellä tilastointivoitteen synty- tai muutoshetkeä, voi arkistolaitos ohjeistaa viranomaista myös tietojen sähköisessä säilyttämisessä ja sopia tietojen siirtämisestä arkistolaitoksen sähköiseen vastaanotto- ja säilytyspalveluun.

12 §. Tietojen salassapito ja julkisuus. Valiokunta on tehnyt 1 momenttiin kielellisen korjauksen.

13 §. Salassa pidettävien tietojen luovuttaminen. Pykälän 2 momentissa säädetään muun muassa tilastoviranomaisen oikeudesta luovuttaa tilastotarkoituksiin keräämiään salassapidettäviä tietoja tieteellistä tutkimusta ja yhteiskuntaoloja koskevaa tilastollista selvitystä varten. Asiantuntijakuulemisessa on tuotu esiin se käytännön ongelma, miten kahden tai useamman tilastoviranomaisen aineistoja voidaan yhdistää tutkimuskäyttöä varten, jos kumpikaan viranomainen ei saa luovuttaa niitä toiselle yhdistämistä varten tunnisteellisina.

Valiokunta toteaa, että tällaisissa tilanteissa on kysymys tietojen tutkimustarkoitukseen luovuttamista valmistelevalta käytännön teknisestä toimenpiteestä, joka tulee aina jonkun tilastoviranomaisen tehtäväksi silloin, kun eri tietolähteistä kerättyjä tietoja voidaan lain mukaan yhdistää. Yhdistämisen tekee näissä tapauksissa aina tilastoviranomainen eikä kaikkia yhdistämisen yhteydessä käsiteltäviä tietoja luovuteta tieteelliseen tutkimukseen. Edellä mainitun käytännön ongelman ratkaisemiseksi valiokunta ehdottaa, että pykälän 2 momenttiin lisätään tietoa-aineiston teknistä muodostamista koskeva säännös (*uusi 5 kohta*). Säännöksen lisääminen tukee myös lain tarkoitusta edistää tieteellistä tutkimusta.

Pykälän 3 momentin viimeisen virkkeen säännös välttämättömien tunnistetietojen luovuttamisesta on tarpeen säätää koskemaan myös valiokunnan edellä ehdottamaa 2 momentin 5 kohdasta.

Pykälän 3 momentin mukaan tilastoviranomainen ei saa luovuttaa tieteellistä tutkimusta tai yhteiskuntaoloja koskevaa selvitystä varten sellaisia tilastotarkoituksiin keräämiään salassapidettäviä tietoja, joiden perusteella tilastoyksikkö voidaan tunnistaa suoraan. Tilastoviranomainen voi kuitenkin antaa käyttöoikeuden sellaisiin salassa pidettäviin tietoihin, joiden perusteella tilastoyksikkö voidaan tunnistaa välillisesti. Valiokunta toteaa, että sääntely täsmentää ja rajaa 2 momentissa tarkoitettua tietojen luovutustoimivaltaa. Tietojen luovuttamista koskevasta päätöksenteosta säädetään sen sijaan 4 momentissa. Sinne sisältyvät säännökset päätöksen tekemisestä tilastoviranomaisesta sekä tietojen edelleenluovutuskiellosta. Muilta osin viitataan viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999, jäljempänä julkisuuslaki) 28 §:ään. Siten muun muassa julkisuuslain 28 §:n säännöksiä tilastoviranomaisen harkintavallasta ja tieteellisen vapauden turvaamisesta sovelletaan myös näissä tilanteissa.

Valiokunta toteaa, että 4 momentin viimeisen virkkeen muotoilusta voi kuitenkin saada sen virheellisen käsityksen, että siinä mainitulla "luvalla" viitataan vain edeltävässä virkkeessä tarkoitettuun tietojen edelleenluovuttamislupaun. Säännöstä on sen vuoksi tältä osin tarpeen selvittää.

13 a §. Julkiseen käyttöön tarkoitetut tiedostot. Esityksen mukaan tilastoviranomainen voi 12 §:ssä tarkoitetun salassapitovelvollisuuden estämättä tuottaa ja antaa julkiseen käyttöön sellaisia tilastotarkoituksiin kerätyistä tiedoista muodostettuja tiedostoja, joista on poistettu tunnistetiedot ja jotka on käsitelty siten, ettei tilastoyksikköä voida tunnistaa suoraan tai välillisesti. Koska 13 a §:ssä on tarkoitus sulkea pois sekä suora että välillinen tunnistaminen, valiokunta ehdottaa säännöstä täsmennettäväksi siten, että sana "tai" korvataan sanalla "eikä".

15 §. Tilastokeskuksen oikeus kerätä henkilötietoja tiedonantovelvollisuuden nojalla. Valiokunta on korvannut 1 momentin 9 kohdassa viranomaisen nimen Tullilaitos nimellä Tulli (laki Tullin hallinnosta 960/2012).

18 §. Yrityksiä ja yhteisöjä koskevien tietojen julkisuus. Hallituksen esityksessä ehdotetaan pykälän 1 momentin 1 kohtaa selkeytettävän siten, että säännöksestä poistetaan elinkeinon- ja ammatinharjoittajia, yhteisöjä ja säätiöitä koskevien osoite- ja yhteystietojen yhteydestä määre "julkinen". Saadun selvityksen mukaan voimassa olevan lain ilmaisuja "julkinen osoite" ja "muut julkiset yhteystiedot" on pidetty epätyypillisinä sen vuoksi, että nämä tiedot ovat esimerkiksi useista julkisen hallinnon tietojärjestelmistä luovutettavissa, mutta vain tietyin laissa säädetyin edellytyksin. Toisaalta näitä tietoja ei myöskään ole pääsääntöisesti säädetty salassa pidettäviksi. Edellä mainituista syistä valiokunta pitää esitettyä muutosta perusteltuna. Selvityksen mukaan muutosehdotuksen tarkoituksena ei ole muuttaa olemassa olevaa oikeustilaa. Valiokunta korostaakin, että tietojen käsittelyssä on myös vastaisuudessa otettava huomioon ne rajoitukset ja vaatimukset, jotka yleis- tai muusta erityislainsäädännöstä johtuvat henkilöiden osoite- ja yhteystietojen käsittelylle.

Voimaantulosäännös. Voimaantulosäännöksen 2 momentin mukaan tilastoviranomainen saa tieteellistä tutkimusta ja yhteiskuntaoloja koskevaa tilastollista selvitystä varten 13 §:n mukaisesti luovuttaa tai antaa käyttöoikeuden tietoihin, jotka se on ennen tämän lain voimaantuloa kerännyt tilastotarkoituksia varten tiedonantajan suostumuksella riippumatta siitä, mitä tietojen käytöstä ja luovuttamisesta on niitä kerätessä ilmoitettu tiedonantajalle. Lupa tietojen käsittelyyn voidaan kuitenkin antaa vain, jos tiedonantajan suostumusta ei tietojen suuren määrän, tietojen iän tai muun sellaisen syyn vuoksi ole mahdollista hankkia uudestaan.

Mainittu 2 momentti sisältää lain taannehtivaa soveltamista koskevan erityissäännöksen. Valiokunnan näkemyksen mukaan sääntelyssä

on kyse siitä, että kerran annettu suostumus käyttää tietoja vain tilastojen laatimiseksi ei lähtökohtaisesti estä tietojen myöhempää käyttöä tieteelliseen tutkimukseen. Tietojen luovuttamista tai käyttöoikeuden antamista rajaa kuitenkin 2 momentin toinen virke, jonka perusteella tilastoviranomaisen on näissä tilanteissa aina ensin arvioitava suostumuksen uudelleen hankkimisen mahdollisuudet. Suostumus on siten ensisijainen luovutusperuste, josta voidaan poiketa vain laissa mainituilla perusteilla. Säännös on tärkeä tilastoviranomaisten toimintaan kohdistuvan luottamuksen turvaamiseksi.

Jos tiedot voidaan 2 momentin perusteella luovuttaa ilman tiedonantajan uutta suostumusta, tapahtuu tietojen luovuttaminen tai käyttöoikeuden antaminen lain 13 §:n mukaisesti. Va-

liokunta katsoo tämän tarkoittavan muun muassa sitä, että julkisuuslain 28 §:n säännökset sallassapidettävän asiakirjan saamista koskevasta viranomaisen luvasta ja sitä koskevasta harkinnasta sekä yleisen ja yksityisen edun turvaamisesta on otettava huomioon.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella hallintovaliokunta ehdottaa,

että 2. lakiehdotus hyväksytään muuttamattomana ja

että 1. lakiehdotus hyväksytään muutettuna (Valiokunnan muutosehdotukset).

Valiokunnan muutosehdotukset

1.

Laki

tilastolain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan tilastolain (280/2004) 1 §:n 3 momentti, 2 §:n 2 momentin 1 kohta, 3 §, 9 §:n 1 momentti, 10 §:n 1 momentti, 12 §:n 1 momentti, 13 §, 14 §:n 4 momentti, 15 §, 18 §:n 2 momentin 1, 4 ja 7 kohta, 19 §:n 1 momentti, 22 ja 23 §, 24 §:n 1 momentti sekä 26 ja 27 §, sellaisena kuin niistä on 23 § laissa 1439/2009, sekä

lisätään 2 §:ään uusi 3 momentti sekä lakiin uusi 10 a, 13 a ja 13 b § seuraavasti:

1 §
(Kuten HE)

2 §

Valtion tilastotoimi ja tilastoja laativat viranomaiset

ja metsätalousministeriön tietopalvelukeskusta, *Tullia* sekä Terveyden ja hyvinvoinnin laitosta niiden hoitaessa laissa säädettyjä tilastojen laadintaan liittyviä tehtäviä;

— — — — —
(3 mom. kuten HE)

3, 9, 10 ja 10 a §
(Kuten HE)

— — — — —
Tässä laissa tarkoitetaan:

1) *tilastoviranomaisella* Tilastokeskusta valtion tilastotoimen yleisviranomaisena sekä Maa-

4 luku

Tilastotarkoituksiin kerättyjen tietojen luovuttaminen

12 §

Tietojen salassapito ja julkisuus

Tietojen, jotka on annettu tilastotarkoituksia varten, julkisuudesta ja salassapidosta sekä tietoja koskevasta vaitiolovelvollisuudesta ja hyväksikäyttökiellosta säädetään viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa. Mainittu lain 24 §:n 1 momentin 16 kohtaa ei kuitenkaan sovelleta tilastoja laativan viranomaisen hallussa oleviin valtion ja kunnallista viranomaista, sen toimintaa ja tehtäviä sekä julkisten palvelujen tuottamista kuvaaviin tietoihin eikä tämän lain 18 §:ssä tarkoitettuja yrityksiä ja yhteisöjä koskeviin tietoihin.

13 §

Salassa pidettävien tietojen luovuttaminen

(1 mom. kuten HE)

Tilastoviranomainen voi luovuttaa tilastotarkoituksiin keräämiään salassa pidettäviä tietoja: (1—3 kohta kuten HE)

4) Suomen Pankille sen vastuulla olevan Euroopan tilaston kehittämistä, tuottamista ja laadunparannusta varten;

5) toiselle tilastoviranomaiselle tieteelliseen tutkimukseen ja yhteiskuntaoloja koskevaan tilastolliseen selvitykseen käytettävän tutkimusaineiston teknistä muodostamista varten. (Uusi)

Tilastoviranomainen ei saa luovuttaa 2 momentin 1 kohdassa tarkoitetuissa tilanteissa sellaisia tietoja, joiden perusteella tilastoyksikkö voidaan tunnistaa suoraan. Tilastoviranomainen voi kuitenkin edellä tarkoitetuissa tilanteissa antaa käyttöoikeuden sellaisiin salassa pidettäviin tietoihin, joiden perusteella tilastoyksikkö voidaan tunnistaa välillisesti. Välttämättömät tunnistetiedot voidaan luovuttaa 2 momentin 2—5 kohdassa tarkoitetuissa tilanteissa.

Tilastoviranomainen päättää tietojen luovuttamisesta ja käyttöoikeuden antamisesta. Luovutettuja tai käyttöoikeuden kautta saatuja tietoja ei saa luovuttaa edelleen, jollei tilastoviranomainen anna tähän lupaa. Tietojen luovuttamisesta tai käyttöoikeuden antamisesta säädetään muutoin viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 28 §:ssä.

(5 ja 6 mom. kuten HE)

13 a §

Julkiseen käyttöön tarkoitetut tiedostot

Edellä 12 §:ssä tarkoitettuna salassapitovelvollisuuden estämättä tilastoviranomainen voi tuottaa ja antaa julkiseen käyttöön sellaisia tilastotarkoituksiin kerättyistä tiedoista muodostettuja tiedostoja, joista on poistettu tunnistetiedot ja jotka on käsitelty siten, ettei tilastoyksikköä voida tunnistaa suoraan eikä välillisesti.

13 b ja 14 §
(Kuten HE)

15 §

Tilastokeskuksen oikeus kerätä henkilötietoja tiedonantovelvollisuuden nojalla

Valtion viranomaiset ovat velvollisia antamaan salassapitosäännösten estämättä Tilastokeskukselle tilastojen laatimisen kannalta välttämättömät henkilötiedot, jotka kuvaavat henkilön:

(1—8 kohta kuten HE)

9) käyttämiä poliisin, Rajavartiolaitoksen ja Tullin palveluja sekä näiden viranomaisten toiminnan kohteena olemista;

(10 kohta kuten HE)

(2—7 mom. kuten HE)

18, 19, 22—24, 26 ja 27 §
(Kuten HE)

Voimaantulosäännös
(Kuten HE)

Helsingissä 19 päivänä huhtikuuta 2013

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Pirkko Mattila /ps	Elsi Katainen /kesk
vpj.	Maarit Feldt-Ranta /sd	Timo V. Korhonen /kesk
jäs.	Heikki Autto /kok	Antti Lindtman /sd
	Jussi Halla-aho /ps	Markku Mäntymaa /kok
	Reijo Hongisto /ps	Ulla-Maj Wideroos /r
	Mika Kari /sd	vjäs. Kari Tolvanen /kok.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Minna-Liisa Rinne.